

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
COMMISSIONS INTERNATIONALES
D'ENQUÊTE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Jeudi 19 mars 1908, à une heure

PAR

MAURICE BOKANOWSKI

Président : M. WEISS, professeur.

Suffragants : { *MM. RENAULT, professeur.*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.

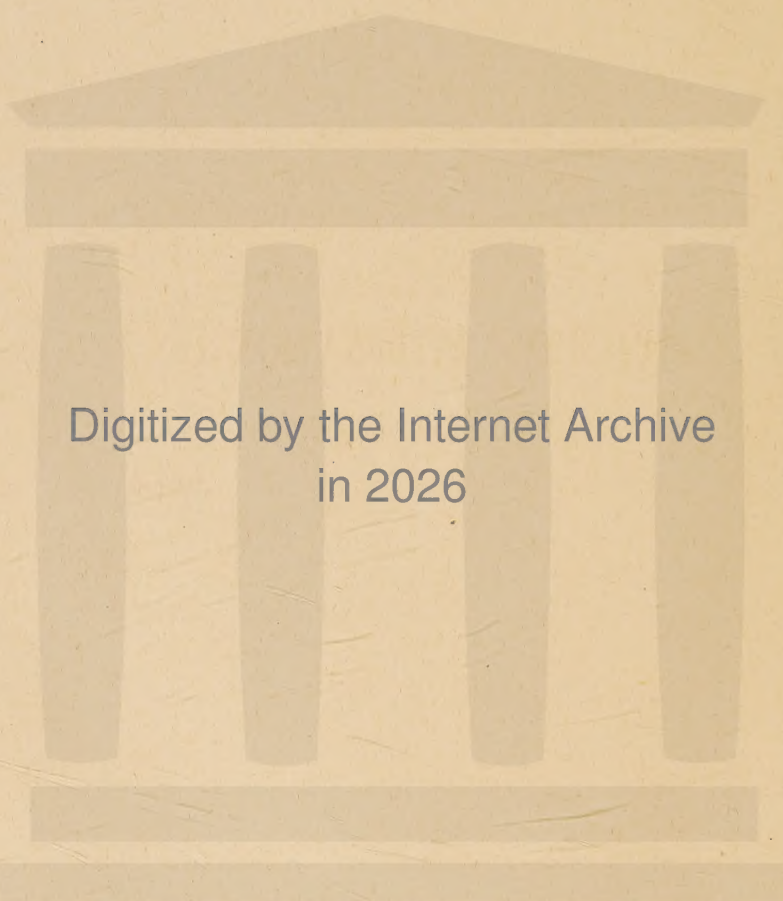
PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

L'IMPRIMERIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13.

1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES
COMMISSIONS INTERNATIONALES
D'ENQUÊTE

La faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
COMMISSIONS INTERNATIONALES
D'ENQUÊTE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Jeudi 19 mars 1908, à une heure

PAR

MAURICE BOKANOWSKI

Président : M. WEISS, professeur.

Suffragants : { *MM. RENAULT, professeur.*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.



PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIRRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13.

1908

AVANT-PROPOS

Au début de cette étude de droit international que j'aurais souhaitée plus parfaite, mais qui, telle qu'elle est, pourra, je l'espère, présenter quelque intérêt, je désire offrir mes remerciements et l'hommage de ma gratitude aux maîtres éminents qui ont bien voulu diriger mes efforts.

Les enseignements précieux, les conseils bienveillants de M. le professeur Weiss, qui, dès longtemps, m'honora de son amitié, m'ont encouragé dans l'étude d'une branche du droit qui ne peut laisser indifférent un esprit moderne.

Je ne saurais oublier l'accueil que M. le professeur Renault a fait à mes demandes répétées.

Sa haute compétence en matière de droit international, son rôle apprécié aux Conférences de La Haye, l'ont mis à même de connaître des

documents non encore répandus dans le public, qu'il a consenti à me communiquer avec une bienveillance extrême dont je lui reste très reconnaissant.

Enfin, je n'ai garde de passer sous silence l'influence de mes vénérés Maîtres, Messieurs Frédéric Passy et Charles Richet, qui, apportant à la cause de la Paix un dévouement de tous les instants, m'ont aidé à comprendre quelle noble tâche s'imposait aux jeunes hommes de notre génération : Substituer à l'anarchie des relations entre Etats, un régime de droit que la justice inspire et qu'une nouvelle morale internationale sanctionnera bientôt.

Je prie ceux qui me prodiguèrent tous ces encouragements et ces conseils de trouver ici mes cordiaux remerciements. J'ajoute l'expression de mon regret de ne point leur présenter une œuvre plus digne d'eux.

INTRODUCTION

Tandis que le droit privé, et en particulier le droit civil, ont reçu un énorme développement sous l'Empire romain, et, depuis l'antiquité, ont suivi une évolution continuelle, symptomatique de leur vitalité, le droit international public, apparu récemment, ne progresse que par étapes très lentes. Les rapports des individus étaient déjà assurés par des lois précises, que l'arbitraire seul présidait aux relations des Etats entre eux. Les facultés d'acquérir étaient déterminées nettement, quand il n'existait pas de dispositions touchant l'occupation, le droit à la conquête et la possession territoriale.

Et, ce qui est plus surprenant, pendant des siècles, le droit international se mêlait confusément au droit constitutionnel. L'intérêt dynastique ne se distinguait pas du droit de la nation. Les mariages princiers entraînaient des aliénations de provinces entières. La condition des peuples suivait celle du roi. Le souverain était propriétaire de son royaume et de ses sujets. Ceux-ci lui appartenaient au même titre qu'un matériel d'exploitation. Il ne pouvait alors être question de droit des gens.

La situation juridique de la haute mer, des fleuves internationaux n'était pas fixée. La zone territoriale de l'Océan manquait de limites exactes.

Le droit international public, né postérieurement à toutes les autres branches du droit, s'est développé avec une extrême lenteur; et l'époque est sans doute lointaine où il sera parvenu à son complet rayonnement. Les solutions qu'il préconise sont une suite de formules empiriques plutôt que les déductions de principes admis par la conscience universelle et reconnus logiques par la raison. Il n'a pas encore réussi à supprimer la guerre. L'arbitrage international n'a, jusqu'à présent, solutionné que des litiges secondaires.

Faut-il donc désespérer? Nous ne le croyons pas. La lumière des astres lointains met des siècles à parcourir l'éther pour venir jusqu'à nous; mais, quand elle atteint nos regards, son éclat est pareil à celui des astres moins éloignés. Parmi les créations de l'esprit humain le droit des gens provient d'une origine plus lointaine que les diverses autres parties du droit; mais il faut penser qu'il saura s'imposer un jour aux peuples, comme le droit civil s'est imposé aux individus d'une nation.

Alors que les citoyens d'une même patrie mettent leur honneur à vivre conformément aux lois et à obéir à la justice de leur pays, il est permis d'espérer que les nations répudieront cette conception de l'honneur qui semble consister à se soustraire au droit et à chercher la

satisfaction des passions les moins nobles sur un champ de bataille. Et certes, nous n'avons pas l'intention de diminuer la noblesse d'un sentiment qui est le propre de l'homme. Que toute nation comme tout individu, que tout gouvernement même mette son point d'honneur à atteindre tel idéal, à occuper parmi les peuples un rang qui lui soit une distinction suprême, il n'est rien de plus souhaitable pour le progrès de l'humanité. Certains Etats ont eu dans l'histoire le privilège de défendre certaines idées ; les uns ont lutté pour l'abolition de l'esclavage, d'autres ont enseigné la liberté au monde, certains, dans le calme d'une politique neutre, ont charitablement accueilli les proscrits des Etats voisins. Un rôle international leur est échu, une réputation leur est attribuée ; ils ont un idéal à poursuivre, une dignité à conserver, un honneur à soutenir. Telle est une manière de concevoir l'honneur d'une nation.

Mais il y a loin de là à la notion courante, qui assimile l'amour-propre froissé à l'honneur offensé. Il est inutile de rappeler les nombreuses guerres dont la cause fut la cupidité d'un gouvernant ambitieux et dont le prétexte fut une atteinte à l'honneur national. Citons seulement, au milieu du siècle dernier, la France sur le point d'entrer en lutte avec toute l'Europe parce qu'elle croyait sa dignité engagée à soutenir le pacha d'Egypte, et, de même en 1870, notre pays s'aventurant dans une guerre néfaste, parce que lui paraissait une atteinte

à notre honneur, le refus du roi de Prusse de se porter garant qu'un Hohenzollern ne monterait jamais sur le trône d'Espagne (1).

Il est essentiel à la paix universelle que cette notion de l'honneur national subisse des modifications et que les Etats suivent la même évolution que les individus, se persuadant que, atteints ou lésés par un de leurs voisins, leur honneur ne leur commande pas de se faire justice eux-mêmes par la violence, mais bien de recourir à l'intervention de juges ou d'arbitres communs, car, ce qui est vrai des membres de la société nationale, doit l'être des membres de la société des nations.

Nous ne nions pas qu'il y ait entre ces deux cas une différence considérable : une gendarmerie internationale fait défaut, dont la mission serait de contraindre le litigant qui succombe à l'observation de la sentence ; mais cette gendarmerie pourrait trouver son équivalent dans la force morale, ou même effective, de tous les peuples coalisés contre le révolté. Sans que des moyens de violence soient nécessaires, la mise à l'index, le blocus pacifique, toutes les sanctions civiles possibles, suffiraient à amener le perturbateur à prompt récipiscence.

Mais détournons-nous du rêve captivant d'un avenir

(1) Cf. aussi dans l'histoire, les querelles de préséance, par exemple ; — Cf. Mérignhac, *Droit international*, p. 188 ; Bonfils, *Droit international*, p. 138.

idéalement cimenté de justice et d'équité ; et, sans nous attarder à chercher dans les progrès, lents mais réels, du droit international public, à notre époque, le gage certain de l'avènement plus ou moins proche d'une ère de sécurité, sachons toutefois, par des vues pratiques et des efforts persistants, améliorer l'état de la situation internationale et le niveau de la conscience mondiale. Faisons de l'arbitrage un organisme souple, solide et complet.

La Conférence de La Haye de 1899 a eu le grand mérite de créer un tribunal international constitué par un cadre de juristes pris dans les Etats signataires de la Convention de 1899 et muni d'une procédure régulière. Mais son œuvre reste incomplète. La procédure offre souvent un caractère facultatif, qui laisse la porte ouverte à bien des complications pour la rédaction du compromis. Elle permet trop facilement aux gouvernements de repousser les solutions juridiques et d'adopter celles que décide la force brutale et la violence aveugle.

Néanmoins, c'est un grand progrès déjà d'avoir tracé des voies qui peu à peu se préciseront et que les peuples s'accoutumeront à suivre, à mesure que s'élèvera en eux la notion du Droit et de la Justice.

Un autre mérite de la Conférence de La Haye de 1899 a été d'avoir institué les Commissions d'enquête internationales. Si le nom est nouveau, nous verrons, au long de cette étude, que la chose était ancienne : des Commis-

sions mixtes, réunies fréquemment au cours du XIX^e siècle, nous en offrent une image imparfaite, il est vrai, en ce qui concerne la procédure suivie, spécialement. Il fallait leur assurer une existence officielle, consacrer leur utilité par un acte solennel ; ce fut l'œuvre louable de la Conférence de La Haye.

Les Commissions d'enquête internationales répondent, en effet, à une véritable nécessité et doivent avoir une place assignée à côté de l'arbitrage. Leur objet est tout à fait différent. Tandis que l'arbitrage se propose de régler un litige juridique par une sentence qui, appuyée sur des motifs tirés du droit international, constitue un véritable jugement et s'impose aux parties, la Commission d'enquête a pour rôle plus modeste d'éclaircir des faits complexes et litigieux et de consigner son avis dans un mémoire qui sera lu en audience publique (1).

Or, beaucoup de guerres ont été causées par des difficultés de pur fait. Un exemple récent des plus marquants est celui de la guerre hispano-américaine.

(1) « Rechercher et faire connaître la vérité quant aux causes de l'incident et quant à la matérialité des faits », dit le rapport de M. de Martens, que nous citerons plus loin. Et à ce rôle principal il ajoute un rôle secondaire, mais important : « tandis qu'elle travaille à établir son rapport, on gagne du temps, et c'est là le second objet que nous avons eu en vue. Les esprits se calment et le conflit cesse d'exister à l'état aigu ». *Conférence internationale de La Haye. — Ministère des affaires étrangères. — La Haye, Imprimerie nationale, 1899. Rapport à la conférence, p. 107.*

Cuba, en 1891, était en révolte depuis plusieurs années contre la souveraineté espagnole. Les Etats-Unis manifestaient ouvertement leur sympathie aux insurgés et leurs rapports avec le gouvernement espagnol étaient dans un état de tension aiguë. Dans ces circonstances se produisit l'accident du *Maine*.

Le *Maine* était un navire américain qui séjournait dans les eaux de Cuba. Une terrible explosion le fit sauter et détruisit tout l'équipage. A tort ou à raison, le gouvernement espagnol fut accusé de cet odieux attentat. Vainement il chercha à se disculper et proposa la réunion d'une Commission mixte. Son appel à la conciliation resta sans réponse et la guerre éclata. Le prétexte venait à point pour permettre au parti impérialiste qui menait, à cette époque, la politique extérieure des Etats-Unis, d'appliquer la doctrine de Monroë et de ruiner l'influence d'une puissance européenne dans les mers de l'Amérique du Nord. Néanmoins, si ce prétexte à une guerre avec l'Espagne avait pu être écarté, le conflit qui en résulta eût peut-être été évité.

Ainsi l'expérience du passé démontrait l'impérieuse nécessité de doter la vie internationale d'un organisme qui statuât sur les *points de fait*, que l'arbitrage est inapte à solutionner. La Convention de La Haye a fait un pas méritoire dans cette voie.

Il n'est, en effet, que deux moyens, parallèles, de contribuer à l'établissement de la paix perpétuelle : le

premier, c'est de poursuivre l'organisation des voies de droit à substituer aux moyens violents pour le règlement des conflits internationaux ; le second consiste à éduquer la conscience des peuples et des gouvernements. L'œuvre est double et simultanée. A quoi serviraient des tribunaux dont ferait fi la mauvaise volonté des Etats ? Quelle serait la valeur d'un désir pacifique qui resterait une sorte de virtualité sans application pratique ?

On peut exprimer de plus hautes espérances : S'il est permis de croire au développement irrésistible de la sagesse humaine et à une compréhension plus large de l'interdépendance étroite qui lie les habitants de toute la terre, le perfectionnement possible des institutions de la paix en est une conséquence quasi évidente.

Beaucoup d'esprits timorés se réclament de l'histoire pour pronostiquer que la guerre durera toujours ; nous préférons nous réclamer de la raison pour tenir un autre langage, et lorsque nous observons les progrès remarquables de l'idée pacifiste depuis trente ans, nous ne croyons pas être trop audacieux en présageant un avenir meilleur pour notre pauvre humanité !

Il est possible que la guerre ait répondu jadis à certaines nécessités ; mais aujourd'hui le développement industriel et commercial des nations leur fait une loi d'être pacifiques. La guerre, en arrêtant l'activité économique des Etats, leur cause une ruine qui peut leur être fatale. Déjà les formidables armements, sous lesquels est

courbée l'Europe, écrasent les nations, et l'heure arrivera où la plupart d'entre elles ne pourront plus faire face à leurs engagements financiers, à moins que cette folie ne cesse.

Tout concourt à condamner la guerre. Elle est fatalement destinée à disparaître de la civilisation. Ce jour-là, on saluera les précurseurs de génie qui l'ont combattue énergiquement et inlassablement comme des prophètes ou des patriotes. L'avenir démontrera que les nations fortes sont celles qui progressent dans le travail et la paix et non celles qui s'éternisent dans les discordes.

Revenant au sujet qui fait l'objet de cet opuscule, nous allons étudier l'origine des Commissions d'enquête dans les Commissions mixtes ; nous examinerons ensuite l'œuvre de la Conférence de La Haye ; nous en jugerons l'application pratique dans l'affaire de Hull et nous concluerons par l'exposé des progrès, qui nous paraissent pouvoir être réalisés, dans l'organisation de cette utile voie de droit international.

PREMIÈRE PARTIE

Origine des Commissions internationales d'enquête

DES COMMISSIONS MIXTES

Comme le rappelait M. de Martens (1), devant la Conférence de La Haye, les Commissions d'enquête ont eu un précédent sous le nom de *Commissions mixtes*,

(1) « Les C. I. d'enq., a fait observer l'éminent délégué de la Russie, ne sont pas une innovation. Elles ont déjà fait la preuve des services qu'elles peuvent rendre quand un conflit éclate entre deux Etats de bonne foi ; par exemple, s'il survient entre eux un incident de frontière, l'opinion s'enflamme d'autant plus que l'incident est plus inattendu et qu'elle est moins renseignée, car elle ignore l'origine et les vraies causes du conflit. Elle est à la merci des impressions du moment et il y a bien des chances pour que, dans ces conditions, les esprits s'irritent et le conflit s'envenime. C'est pourquoi, nous avons voulu prévoir l'éventualité d'une Commission ayant pour objet, d'abord et avant tout, de rechercher et de faire connaître la vérité quant aux causes de l'incident et quant à la matérialité des faits... » *Conférence internationale de la Paix. — La Haye, 18 mai-20 juillet 1899. — Ministère des affaires étrangères, La Haye, Imprimerie nationale, 1899. Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juillet, n° 7. Rapport à la conférence, titre III, p. 107.*

instituées à diverses reprises au cours du XIX^e siècle. La première fois qu'elles apparurent, ce fut à la fin du XVIII^e siècle, entre l'Angleterre et les Etats-Unis. Les trois Commissions mixtes du traité Jay sont restées célèbres dans les annales de l'arbitrage. Elles offrent en effet un grand intérêt, tant par la variété des affaires qu'elles ont solutionnées que par les complications de procédure auxquelles elles ont donné lieu.

Lorsque Washington, élu président, prit en 1789, aux Etats-Unis, la direction des affaires extérieures, les problèmes pendants étaient nombreux et graves entre son pays et l'Angleterre (1). C'étaient des questions territoriales, financières, des difficultés à propos de contrebande de guerre et d'actions en responsabilité (2). La première affaire concernait l'identité de la rivière de Sainte-Croix (3).

(1) Cf. sur ce point : LAPRADELLE et POLITIS, *Recueil des arbitrages internationaux*, Paris, 1905, t. I, p. 1, Etats-Unis-Grande-Bretagne. Les trois Commissions mixtes du traité Jay.

(2) Sans entrer dans le détail, notons que le président Washington, dans son message du 3 décembre 1793, proposa au Sénat l'envoi d'un plénipotentiaire spécial à Londres. Ce fut à ce titre que le grand juge John Jay partit pour la Grande-Bretagne. L'important traité qui suivit porta le nom du célèbre jurisconsulte.

(3) Cf. LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, id., p. 3, — la Cmission mixte de l'art. V du traité Jay. *Affaire de l'identité de la rivière Sainte-Croix*, 25 octobre 1798, p. 5. Traité du 19 novembre 1794, p. 6. — Déclaration des commissaires du 25 octobre 1798, p. 11. — Cf. id., la carte de la rivière Sainte-Croix et les intéressants détails de cette affaire.

Aux termes du traité de Paris de 1783, la frontière était marquée, entre les possessions britanniques du Canada et les Etats-Unis, par une ligne tirée droit au nord, depuis la source de la rivière Sainte-Croix jusqu'aux Highlands. Il fallait donc préciser cette rivière mal définie. Voulant reculer leur frontière, les Etats-Unis identifiaient avec le Magagnadavie la Sainte-Croix, que la Grande-Bretagne entendait identifier avec le Seoudiac.

M. Howell fut nommé commissaire par les Etats-Unis et Th. Barclay par la Grande-Bretagne. Au cours d'une rencontre officieuse des deux commissaires à Boston, le 22 juin 1796, Egbert Benson fut proposé comme sur-arbitre et officiellement désigné le 30 août comme troisième commissaire.

Les commissaires décidèrent que la rivière Sainte-Croix était celle dont l'embouchure se trouve dans la baie de Passamaquoddy.

Le deuxième différend provenait de réclamations de créanciers britanniques pour propriétés confisquées au cours de la guerre de l'Indépendance (1). Les treize Etats avaient souffert de la résistance des loyalistes et de la pénurie financière. Ils crurent que la confiscation constituerait un excellent moyen de diminuer le nombre de

(1) Cf. LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, id., p. 12 et s. Traité du 19 novembre 1794, p. 15. — Résolution de la Commission et transaction du 8 janvier 1802, p. 21.

leurs adversaires et d'augmenter leurs ressources. Des *acts* de séquestration autorisèrent la saisie de la propriété privée britannique.

Après l'échange des ratifications à Londres le 28 octobre 1795 et le vote, tant par le Congrès (6 mai 1796) que par le Parlement (4 juillet 1797), des mesures d'exécution financière, la Grande-Bretagne nomma en qualité de commissaires Th. Macdonald et Henry Pye Rich ; les Etats-Unis, Th. Fitzimons et J. Innes et, après la mort de celui-ci, S. Sitgreaves. S'étant communiqué leurs pouvoirs le 18 mai 1797, ils s'ajournèrent au 25 mai, pour l'élection d'un cinquième commissaire. Le sort se prononça en faveur de J. Guillemard. Mais cette Commission ne put parvenir à une solution et elle fut dissoute le 4 septembre 1799. Indépendamment d'opinions trop nettement exprimées, il semble qu'il y ait eu surtout incompatibilité d'humeur. Cette affaire fut réglée diplomatiquement par le paiement d'une somme fixée à forfait par le Secrétaire d'Etat américain et acceptée par le Gouvernement anglais.

Le troisième ordre de difficultés était causé par des prises maritimes jugées irrégulières par l'une ou l'autre des parties (1).

(1) Cf. LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, p. 28 et s. la Commission mixte de l'art. VII du traité Jay. Affaires de prises maritimes irrégulières. Caractère ennemi ; responsabilité de l'Etat neutre, 24 février 1804. — Traité du 19 novembre 1794, p. 41.

Au nombre des navires américains capturés figurait le *Betsey*, qui fut saisi par le corsaire anglais *Agenorias*. Son propriétaire, Georges Patterson, était domicilié à Baltimore et citoyen américain. En son nom, le Gouvernement des Etats-Unis demandait des dommages-intérêts pour les dommages que ce commerçant avait subis. C'était donc une réclamation de l'Etat dans l'intérêt d'un de ses ressortissants. Cette façon d'agir est très fréquente et les annales de l'arbitrage abondent en hypothèses analogues.

Après l'échange des ratifications, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis désignèrent respectivement deux commissaires. Le surarbitre fut tiré au sort. Ce fut le colonel Trumbull, américain.

La procédure suivie fut celle de la Cour d'amirauté. Au point de vue juridique, le Gouvernement anglais invoquait pour sa défense un jugement du Tribunal des prises, mais les Etats-Unis répondaient qu'un organe juridictionnel d'ordre interne ne pouvait rendre des jugements de droit international. Le Gouvernement britannique fut condamné, par trois voix contre deux, à dédommager les intéressés.

Le mode de constitution de cette Commission mixte est assurément fort imparfait. Désigner par le sort le sur-arbitre, c'est substituer le pur hasard au droit et à l'équité, c'est-à-dire une chose incidente, en dehors de toute considération rationnelle et de toute justice. Si de l'urne était sorti le nom d'un Anglais comme sur-arbitre,

il est probable que la Commission aurait, par le même chiffre de trois voix contre deux, refusé satisfaction au réclamant, au lieu de lui avoir accordé une réparation pécuniaire.

La brigantine américaine *Diana* (1) avait été saisie par les corsaires anglais, Beaulieu et Agnès, acquittée comme propriété neutre, mais condamnée aux dépens par la Cour d'amirauté.

Le *Nancy* (2) avait été restitué, mais sans indemnité, par un jugement de la Cour d'amirauté. Pour s'opposer à l'allocation des dépens, le gouvernement anglais faisait valoir ce fait que des papiers avaient été jetés à la mer, sur l'ordre du capitaine. La Commission ne jugea pas cet acte suffisant pour excuser la conduite des Anglais et donna gain de cause aux réclamants.

L'affaire du *Sally* (3), saisi en mars 1794, ne fut pas réglée par la Commission. Sur appel d'un jugement de la Cour d'amirauté de Bermude, les lords-commissaires avaient ordonné la restitution de la propriété, ou de sa valeur, mais avaient refusé d'allouer aux réclamants dépens et dommages. Les commissaires britanniques prétendaient que l'affaire ne rentrait pas dans les termes du compromis, parce que les réclamants n'avaient pas

(1) Cf. LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, p. 123 et s.

(2) Cf. LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, p. 129 et s.

(3) Cf. LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, p. 121, 127 et s., 131 et s.

épuisé tous les moyens de la procédure judiciaire ordinaire ; et ils affirmèrent que la Commission ne pouvait statuer sur sa propre compétence et que la minorité des commissaires était capable d'empêcher la majorité de prendre une décision valable.

En dehors de ces litiges, un autre survint entre la signature et l'échange des ratifications du traité Jay à propos du *Neptune* (1). En avril 1793, Sa Majesté britannique donnait, en son Conseil, des instructions aux commandants des vaisseaux de guerre et corsaires, en vue d'arrêter et de détenir tous les vaisseaux chargés de blé, froment, riz et autres vivres à destination d'un port de France, pour permettre au gouvernement de Sa Majesté britannique d'en faire l'acquisition, moyennant le paiement du prix de revient, augmenté d'un profit marchand raisonnable de 10 %.

En vertu de cet ordre, un navire américain, le *Neptune*, capitaine Jeffries, chargé pour partie de riz par des citoyens américains, fut arrêté par un vaisseau de guerre anglais, au cours de son voyage de Charleston à Bordeaux. A l'arrivée du navire à Portsmouth, les correspondants des chargeurs firent aux lords de la Trésorerie l'offre de leur donner décharge de toutes réclamations basées sur l'illégalité de la capture, moyennant

(1) Cf. LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, p. 137 à 178.

l'autorisation d'effectuer eux-mêmes en Angleterre la vente de la cargaison pour le compte des chargeurs. Cette offre fut déclinée, et le navire conduit à Londres, où commença la procédure judiciaire.

La Cour d'amirauté ordonna la vente de la cargaison au gouvernement britannique, et le dépôt du prix à la Cour pour le compte de qui il appartiendrait, puis la restitution du navire avec le fret, l'indemnité de retard et les dépens.

La détermination de la valeur de la cargaison fut soumise à l'examen du registror et des marchands qui accordèrent beaucoup moins aux réclamants que ceux-ci ne demandaient. Ils basèrent leur estimation sur le prix de la facture, augmenté d'un profit marchand de 10 %. Les intéressés acceptèrent la sentence, tout en protestant contre ses erreurs et son injustice. Le traité Jay leur donna l'espérance d'une complète indemnité. Dès la ratification du traité, les chargeurs vinrent réclamer devant la Commission la différence entre le prix payé sur la base arbitrale d'un profit de 10 % et la valeur réelle des marchandises saisies.

L'agent britannique leur opposa qu'en la forme, ils n'avaient pas épuisé tous les moyens ordinaires de justice ; car non-seulement ils n'avaient pas fait appel, mais, en donnant quittance du prix, ils avaient donné décharge de toute réclamation ultérieure. Au fond, il prétendit que la capture était légitime, ainsi que l'ordre en conseil

dont elle procédait, parce qu'il y avait perspective de réduire l'ennemi par la famine, et que, dans ce cas, les vivres devenaient contrebande de guerre, et qu'en outre, la nation anglaise étant menacée par la disette, la réquisition des vivres se justifiait par la nécessité. Enfin, il soutint que la valeur des marchandises devait s'apprécier, non d'après la valeur exceptionnelle qu'elles étaient susceptibles d'acquérir à destination, mais d'après leur valeur normale.

En résumé, deux problèmes distincts se posaient : celui de la contrebande de guerre et celui de la nécessité.

Depuis Grotius, si la question de la contrebande des choses exclusivement destinées à la guerre n'a pas souffert de variation, il en est tout autrement pour celles qui servent tantôt à la paix et tantôt à la guerre. Le transport des bois, chanvres, cordages, toiles à voiles, fut l'objet d'un vif débat à la fin du XVIII^e siècle ; puis vint le tour du transport du fer et du charbon pour les vapeurs. Des sentences contradictoires furent rendues au sujet de la monnaie, des bêtes de trait et des vivres.

C'est ainsi qu'après avoir exclu ces derniers de la contrebande de guerre en 1780, la Russie les y rappela en 1793, par un oubli des principes antérieurs. De même que la France qui avait toujours refusé de considérer le charbon comme un objet de contrebande, a, dans les mers de Chine en 1885, jugé le riz comme tel, sans crain-

dre de détruire sa thèse traditionnelle qu'en aucun cas les vivres ne sauraient être qualifiés de contrebande de guerre.

Les membres de la Commission instituée à propos du *Neptune* décidèrent à la majorité que la Grande-Bretagne, réquisitionnant les marchandises, aurait dû les payer au cours du port de destination, à l'époque de l'arrivée probable du navire. Ils estimèrent, en outre, que la Grande-Bretagne ne se trouvait pas dans une situation à redouter la disette, et qu'elle ne pouvait, par conséquent, invoquer l'excuse d'extrême nécessité.

Depuis cette résolution des commissaires du traité Jay, la question des vivres a donné lieu à toute une jurisprudence qui a sans cesse évolué dans un sens libéral.

On a d'abord jugé qu'il fallait distinguer si les vivres étaient à destination d'un port civil ou d'un port militaire ; et l'on a considéré qu'ils seraient contrebande de guerre lorsqu'ils seraient expédiés après leur préparation en manufacture et que le commerce en serait fait par un pays non-producteur.

Aujourd'hui, il ne reste plus qu'une circonstance où les vivres puissent devenir contrebande de guerre, c'est qu'ils soient à destination immédiate des forces ennemies.

La troisième commission du traité Jay eut encore

à examiner quelques affaires ayant trait à la responsabilité de l'Etat neutre. Le navire britannique *Jamaica* (1) avait été saisi, puis détruit dans la haute mer par un corsaire français, originairement armé dans un port américain. Le propriétaire réclamait une indemnité que refusaient les Etats-Unis. Il plaidait que le simple fait de l'armement aux Etats-Unis suffisait à rendre le Gouvernement américain responsable même d'une prise qui n'avait été ni faite ni amenée dans les eaux américaines. La Commission rejeta cette argumentation.

Le vaisseau anglais *Fanny* (2) avait été capturé par le corsaire français *Sans-Culottes*, originaire du port neutre de Charleston. Le capitaine assigna le capteur devant la Cour de district. Le juge déclara n'avoir pas à intervenir entre les puissances belligérantes. L'affaire fut portée devant la Commission mixte, qui dégagea la responsabilité des Etats-Unis.

L'*Elizabeth* (3), portant une cargaison britannique, fut pris le 14 mai 1794, par deux corsaires irrégulièrement armés aux Etats-Unis, et dont les capitaines étaient américains. Les propriétaires assignèrent les capteurs devant la Cour de district de Géorgie et demandèrent aux juges d'arrêter par warrant ledit navire, mais les

(1) Cf. LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, Responsabilité de l'Etat neutre, p. 178.

(2) Cf. LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, p. 185 et s.

(3) Cf. LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, p. 188 et s.

capteurs avaient déjà pris la mer. La Cour de district déclara la prise illégale, ordonna la restitution du navire et de la partie de la cargaison restée aux mains des agents des capteurs, mais déchargeait ceux-ci du surplus, ne condamnant au paiement des dommages que les capteurs, sur lesquels aucune contrainte n'était possible, puisqu'ils s'étaient enfuis avec leurs navires. Après appel, les agents furent condamnés à payer la pleine valeur de la cargaison, mais ce jugement fut cassé par un arrêt de la Cour suprême qui donna gain de cause aux agents.

Devant la Commission, les réclamants alléguèrent « avoir subi grandes pertes et considérables dommages ». L'*Elizabeth* avait été conduit dans un port américain, contrairement au *Jamaica* et au *Fanny*. Pour ces deux navires, les commissaires avaient écarté toutes réclamations comme étrangères à une lettre par laquelle les Etats-Unis avaient promis d'employer tous les moyens en leur pouvoir pour procurer la restitution des navires saisis par des corsaires irrégulièrement armés aux Etats-Unis, mais ici, au contraire, on se trouvait bien dans l'esprit de la lettre.

Suffisait-il que la restitution de l'*Elizabeth* n'ait pas été faite pour que la responsabilité des Etats-Unis fut engagée ? Le sur-arbitre jugea que non, et que les Etats-Unis avaient usé de tous les moyens dont ils pouvaient disposer : l'action du pouvoir exécutif en cette matière ne saurait être que judiciaire.

En résumé, les Commissions mixtes instituées par le traité Jay, ont joué un rôle important, malgré les procédés défectueux auxquels on recourut pour choisir le sur-arbitre. Nous ne voulons pas insinuer que celui-ci se soit rendu coupable de partialité au profit de sa patrie, les Etats-Unis, mais nous sommes toutefois persuadés que si le sur-arbitre avait appartenu à la nationalité britannique, ou même à une autre nationalité, la Commission aurait souvent pris des résolutions différentes.

Non seulement ces commissions ont tranché des questions de fait, mais même ont examiné des points de droit ; c'est là une extension critiquable de leur compétence. Le cas du *Neptune* ne rentrait nullement dans la catégorie des affaires du domaine propre des commissions mixtes : le transport des vivres constitue-t-il un fait de contrebande de guerre ? C'est là une question de droit. Nous savons bien que comme en théorie on répondait à cette époque par l'affirmative, des questions de fait intervenaient, telles que celle de savoir si vraiment la Grande-Bretagne pouvait redouter la disette, et invoquer l'excuse d'extrême nécessité ; mais c'est un fait économique, complexe, qui échappe à la connaissance d'un technicien ou d'un expert.

Les Commissions mixtes devaient ultérieurement préciser et limiter leurs attributions, en même temps que satisfaire à une composition plus satisfaisante.

Pourtant, la seconde expérience (1) qui en fut faite, laissa beaucoup à désirer et ne manqua pas d'être beaucoup moins concluante que la première.

Pendant la guerre de 1812 entre l'Angleterre et les Etats-Unis, les forces britanniques avaient emmené des esclaves de territoires dont le traité de Gand stipulait la restitution. La Grande-Bretagne devait-elle rendre ces esclaves ? Un arbitrage de l'empereur de Russie Alexandre I^{er}, subordonna le sort des esclaves à celui du lieu dont ils étaient originaires.

Il fallait déterminer le montant des esclaves à rendre, ou, à défaut, le montant de l'indemnité représentative de leur valeur. L'institution d'une Commission mixte fut décidée dans ce but.

Deux commissaires et deux arbitres furent nommés. La procédure devait fixer la valeur moyenne des esclaves, déterminer le nombre de ceux qui avaient été enlevés et examiner le bien-fondé des réclamations individuelles.

Dans la première partie de la procédure, les arbitres siégeaient en même temps que les commissaires ; mais dans la seconde partie, les deux commissaires siégeaient

(1) LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, t. I, Etats-Unis-Grande-Bretagne. Application aux esclaves de l'art. 1^{er} du traité de Gand, p. 325 et s. — *Ibid.*, Commission mixte, 13 novembre 1826, p. 341 et s. — Traité du 12 juillet 1822, p. 342. — Convention du 13 novembre 1826, p. 351.

seuls et s'adjoignaient en cas de désaccord celui des deux arbitres qui aurait été désigné par le sort.

Tant de complications et de nuances furent nuisibles au bon fonctionnement de la procédure, et la seconde partie des travaux souleva de nombreuses difficultés. La valeur moyenne des esclaves ne fut établie qu'après la clôture des débats, le 11 septembre 1823. Les deux commissaires, restés seuls, invitaient le département d'Etat à produire la liste des réclamations qu'il entendait présenter : ce que fit le secrétaire d'Etat, M. Adams, le 8 décembre. Quelques jours plus tard, il adressait une liste complémentaire de réclamations omises par erreur dans la première.

Bientôt des dissidences se produisirent : 1° sur les réclamations omises ; 2° sur la production des preuves en possession du Gouvernement britannique ; 3° sur la question de l'intérêt, et 4° sur une difficulté concernant l'île Dauphin.

Tandis que le commissaire américain opinait pour que la Commission reçut les réclamations additionnelles, le commissaire anglais était d'avis de les rejeter. Celui-ci ne voulut pas accepter qu'on tirât au sort un sur-arbitre. Afin de trancher cette question, il invoqua qu'elle ne naissait pas des stipulations du traité, mais d'une irrégularité de forme que le compromis n'avait pu prévoir.

(1) LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, p. 348.

Le compromis stipulait que le Gouvernement britannique devrait prouver devant la Commission le nombre des esclaves (1). En vertu de cette disposition, l'agent d'un des réclamants demanda au cours des débats la production d'une pièce qui devait se trouver entre les mains du Gouvernement britannique. Le commissaire anglais reçut un volumineux dossier d'extraits de livres de bord relatifs à des esclaves américains réfugiés sur des navires américains, mais refusa de les laisser consulter par les réclamants.

Un propriétaire de Georgie, M. John Cowper (1) réclamait une indemnité basée sur la valeur de ses esclaves emmenés de l'île Saint-Simon et la perte de neuf années de récolte de 1815 à 1824. Il demandait, en outre, le paiement des intérêts à 8 0/0 du capital réclamé. La prétention aux dommages indirects fut écartée à l'unanimité, mais le commissaire américain accueillit favorablement la demande de l'intérêt que repoussa le commissaire britannique. Ce dernier refusa de confier le différend à l'un des deux sur-arbitres, parce que la convention n'avait pas retenu ce point.

Enfin la dernière difficulté toucha le sort des esclaves emmenés de l'île Dauphin (2). Celle-ci fut, pendant la guerre, occupée par les forces anglaises, puis rendue

(1) LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, id. p. 348.

(2) LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, id. p. 350.

par elles, mais le commissaire anglais prétendit qu'au temps des ratifications, elle ne formait pas une dépendance de la Floride Occidentale qui n'avait été cédée aux Etats-Unis qu'en 1819. La Commission s'ajourna, sans que ces litiges eussent été réglés. Ils furent terminés diplomatiquement.

La Commission mixte de Washington (1) ne sut pas empêcher la guerre d'éclater entre le Mexique et les Etats-Unis ; elle ne put que la reculer.

Lors de sa première insurrection, le Mexique reçut des Etats-Unis une vive sympathie. Les chefs de la révolution, Hidalgo, Morelos, obtinrent la reconnaissance de belligérants. Avec Iturbide, le Mexique bénéficia de la même reconnaissance que les autres colonies espagnoles. Les rapports des deux voisins furent empreints de cordialité, mais bientôt la guerre civile éclata au Mexique et devint intolérable au commerce étranger. Le gouvernement américain multiplia ses réclamations au nom de ses nationaux, la réponse fut de nouveaux troubles, de nouveaux outrages, et le même défaut de réparations.

Le gouvernement mexicain invoquait le cas de force majeure.

Néanmoins, le parti de l'indulgence prévalut. Le président Van Buren adressait à la chambre (avril 1838)

(1) Cf. LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, p. 439. Commission mixte de Washington, 25 février 1842.

une volumineuse correspondance, contenant les réclamations des Etats-Unis contre le Mexique (Mexican claims) (1). Le ministre mexicain proposait de les diviser en trois classes : celles qui étaient admises par les deux gouvernements ; celles où les deux gouvernements, d'accord sur le point de fait, étaient divisés sur le point de droit et celles où ils n'étaient d'accord ni sur le fait ni sur le droit.

Le ministre américain répondit qu'il n'était pas utile de restreindre les pouvoirs de la Commission, en canalisant les réclamations, et au choix proposé de Mexico comme siège de la Commission, il opposa celui de Washington.

Le roi de Prusse pressenti avait accepté de nommer un sur-arbitre et désigné son ministre à Washington, le baron Roenne. Le président Van Buren nomma commissaires deux magistrats : W. L. Narcy et J. Rowan ; le président Bastamente désigna les deux premiers fonctionnaires du département de la marine et de la guerre, Fernandez del Castillo et J. Velasquez de León.

Quelques affaires furent soumises aux Commissions sans être renvoyées devant le sur-arbitre, et d'autres, au nombre de dix, furent rejetées, cinq pour défaut de compétence de la Commission et cinq pour des raisons de fond.

(1) LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, p. 445.

L'attitude du sur-arbitre fut assez bizarre et mérita d'être jugée sévèrement. Sous prétexte que ses pouvoirs devaient expirer le même jour que ceux des commissions, il se solutionna par les différends qui lui furent communiqués trop tard, si bien que la masse des affaires non réglées dépassa des quatre cinquièmes celle des litiges tranchés, et que des petites créances de pauvres gens sans ressources, ne reçurent aucune satisfaction.

Les réclamants demandaient au département d'Etat la nullité de la procédure ; mais le gouvernement des Etats-Unis entraînait d'autant plus difficilement dans cette voie que les défauts du compromis étaient imputables à son fait. Il valait mieux tenir pour valable ce qui était fait et ouvrir, pour le reste, le champ à de nouvelles négociations.

Du 30 avril 1843 au 30 janvier 1844, le Mexique fit des paiements réguliers, mais l'argent du dernier versement ne fut réalisé qu'au moyen d'emprunts forcés et le terme du 30 avril 1844 resta impayé : sur ces entrefaites, le gouvernement mexicain recommença ses vexations. Après un dernier et inutile effort de négociations, la guerre éclata ; le Mexique vaincu dut au traité de Guadalupe-Hidalgo payer en territoires sa défaite et ses dettes.

La quatrième expérience (1) des Commissions mixtes

(1) Cf. LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, t. I, p. 660. Commission mixte de Londres, 15 janvier 1855.

fut faite encore par l'Angleterre et les Etats-Unis. Ces deux nations, obéissant à des sentiments d'amitié, voulurent régler tous leurs différends, et, se souvenant des Commissions mixtes du traité Jay, résolurent de renouveler un si heureux précédent.

Les Etats-Unis désignèrent pour commissaire Nathaniel G. Upham, le 23 mars 1853, et la Grande-Bretagne, E. Horuby, le 26 août 1853. Les ratifications furent échangées à Londres le 26 juillet 1853. On eût la bonne inspiration de ne pas renouveler, pour le choix du sur-arbitre, le procédé du tirage au sort, qui avait donné jadis les plus mauvais résultats. Le sur-arbitre unique fut Joshua Bates, citoyen des Etats-Unis, depuis longtemps domicilié à Londres, où il était l'un des chefs de la grande maison de banque Baring and Co.

Tandis que les Commissions antérieures avaient dû se débattre au milieu de multiples difficultés de procédure, la Commission mixte de Londres poursuivit ses travaux sans qu'aucune partie de son effort s'écartât de l'examen du fond. Les hésitations sur le caractère judiciaire ou diplomatique de la Commission avaient été heureusement supprimées et les réclamants eurent accès auprès de la Commission.

Il s'agissait de réclamations de particuliers produites par la guerre mexico-américaine ; elles se rapportaient, les unes, à des questions de compétence ; d'autres, au transport maritime d'esclaves ; l'une, à la prise d'un

navire opérée postérieurement à la paix ; un grand nombre à des affaires de douane, et enfin certaines à des contrats publics et notamment à des dettes d'Etat. La Commission trancha toutes les difficultés pendantes, et les deux gouvernements ratifièrent ses décisions.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE I

Distinction des Commissions internationales d'enquête et de l'arbitrage

L'historique que nous venons de tracer des Commissions mixtes, en nous montrant les hypothèses pratiques où celles-ci ont eu l'occasion de se réunir, nous a révélé le domaine futur des Commissions d'enquête et nous a fait voir combien il différerait de celui de l'arbitrage. Les objets respectifs de ces deux institutions sont en effet nettement différents. La Commission d'enquête éclaire de ses lumières l'obscurité d'une question de fait litigieuse, tandis que l'arbitrage tranche par une sentence un point juridique. Cette dernière doit être obéie par l'Etat qui succombe ; au contraire, le rapport, à l'élaboration duquel a procédé la Commission d'enquête, n'engage pas les parties.

La Commission d'enquête remplit une mission analogue à celle d'un juge d'instruction. Elle recueille toutes les informations nécessaires à l'éclaircissement de l'affaire ; elle suscite les témoignages ; elle a recours, s'il le faut,

aux experts ; elle se transporte, le cas échéant, au lieu où est née la contestation (1). Elle doit, selon l'expression du rapport de 1899, rechercher et faire connaître la vérité quant aux causes de l'incident et quant à la matérialité des faits (2).

Mais il existe, entre les pouvoirs du juge d'instruction et ceux des Commissions internationales d'enquête, une différence qui montre quels progrès le droit international public doit encore accomplir, ou plutôt quelle distance le séparera — peut-être toujours — des progrès du droit privé. Le juge d'instruction, citant un témoin, peut user de peines pour le forcer à comparaître ou pour sanctionner son refus de le faire (3). La Commission internationale d'enquête ne saurait agir de même. Il y a là un obstacle que les diplomates de La Haye ont aperçu, et le rapport du baron Guillaume, en 1907, s'exprime ainsi :

« La détermination des moyens mis à la disposition des Commissions pour assurer la comparution des témoins était plus complexe. — Nous avons dû constater tout d'abord que la Commission n'a par elle-même aucun moyen coercitif ou comminatoire à sa disposition

(1) Cpr. avec juge d'instruction, Code d'instr. crim., chapitre VI, section II, distinction II.

(2) Conférence de la Haye, *op. cit.*, p. 107.

(3) Sur les pouvoirs du juge d'instruction. cf. C. instr. crim.: a. 80, 86.

pour assurer la citation d'un témoin. Elle ne peut faire davantage que de demander cette comparution à l'Etat sur le territoire duquel se trouve le témoin.

Quel sera dès lors le devoirs de ces Etats ?

Le Comité a été unanimement d'avis que, quelle que soit sa nationalité, si le témoin appelé se trouve sur le territoire de l'un des deux Etats en litige, signataires du compromis, fût-il même résident, les Gouvernements ont l'obligation morale et juridique d'assurer sa comparution.

Ils y seront tenus dans la limite des moyens dont ils disposent d'après leur législation antérieure, etc., etc. » (1)

La Commission d'enquête ne peut donc agir directement ; un témoin défaillant sera sollicité par le gouvernement dont il ressort. Mais une sanction ne pourra pas être prononcée puisqu'elle ne pourrait l'être que par la juridiction à laquelle il se dérobe.

La Commission demeure donc impuissante.

L'objet des Commissions d'enquête bien défini, bien circonscrit, n'a pas le pouvoir de se diversifier comme celui de l'arbitrage ; mais les Commissions d'enquête n'en rendent pas moins un grand service à la cause de la paix. De nombreuses guerres ont éclaté qui auraient pu être évitées grâce à elles, et les conflits les plus âpres

rien

(1) Deuxième conférence de la Paix. Première Commission. Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux. *Rapport par M. le baron Guillaume*, p. 14.

ont été produits par des événements qui donnèrent lieu à de redoutables contestations.

L'incident Schnœbelé, entre la France et l'Allemagne, faillit précipiter ces deux nations l'une contre l'autre. Nous ne croyons pas inutile de rappeler, en quelques mots, cette affaire qui, il y a maintenant 24 ans, fut sur le point de mettre de nouveau aux prises l'Allemagne encore triomphante et la France, dont les blessures alors récentes animaient une haine quasi légitime. Le commissaire administratif français Schnœbelé, Alsacien d'origine, était, par ses fonctions près de la frontière, en contact fréquent avec des fonctionnaires allemands. Le Gouvernement allemand lui reprochait de constituer une sorte de centre d'agitation. Convoqué un jour par un de ses collègues allemands pour une affaire de service, il se rend à cet appel et est arrêté sous l'inculpation de haute trahison. La détermination de l'endroit où avait eu lieu l'arrestation était une source de contestations : les autorités allemandes prétendaient que c'était en territoire allemand, les autorités françaises soutenaient que c'était en territoire français, question de haute importance où une Commission d'enquête eut rendu le plus grand service. Au moment où les relations franco-allemandes, de plus en plus tendues, allaient vraisemblablement s'envenimer, Schnœbelé fut relâché sans que la certitude eut été faite sur le point contesté. Bismark fit remarquer que, même arrêté en territoire allemand, Schnœbelé était en quelque

sorte inviolable, car la convocation à lui adressée par un fonctionnaire allemand lui était une manière de sauf-conduit.

L'affaire du *Maine* (1) a été, de même, l'origine de la guerre hispano-américaine.

Nous savons bien qu'il ne faut pas être dupe des apparences et que, la plupart du temps, des faits comme ceux-là cachent des rivalités politiques et économiques. Ils ne sont souvent que des prétextes saisis par les Etats désireux de faire la guerre. Néanmoins, en supprimant la possibilité des prétextes, il est possible de reculer l'échéance belliqueuse et peut-être même de la faire disparaître.

C'est pourquoi le Gouvernement russe a été bien inspiré en proposant de doter la vie internationale de ce nouvel organisme. Il répond à un besoin certain, que ne satisfaisait pas l'arbitrage.

Ainsi le résultat de l'arbitrage est une sentence obligatoire, le but de la Commission est une simple instruction. Juridiquement, cette distinction apparaît essentielle. Mais, en fait, le rapport objectif rédigé par les commissaires enquêteurs aura pour résultat de mettre en pleine lumière le fait examiné. Or, l'évidence a une force persuasive considérable et on ne voit pas très bien comment, si le fait est établi avec une clarté absolue, l'une des nations intéressées pourra se dérober aux obligations conséquentes qui découleront de cette constatation.

(1) Pour l'affaire du « Maine », cf. notre introduction, p. 7.

Quoi qu'il en soit, les Etats, une fois instruits par le rapport de la Commission, demeurent libres pour la suite à lui donner. Et certes, en en décidant ainsi, les diplomates de la Haye n'ont pas voulu diminuer les chances de l'apaisement et faire que les puissances en litige reculent simplement le moment de se déclarer la guerre ; mais ils pensent qu'hésitant à se soumettre à un arbitrage, elles ne refuseront pas une enquête qui laisse toute liberté.

Cette liberté, on a voulu la laisser tellement entière que l'on a repoussé, en 1907, le vœu d'une délégation qui, après l'enquête, laissait simplement une alternative aux parties. En effet, la délégation de Russie avait proposé que les Etats en litige, au lendemain de l'enquête, fussent libres « soit de conclure un arrangement à l'amiable, soit de recourir à la Cour permanente d'arbitrage de la Haye. » De la sorte, les Etats manifesteraient très vivement leur attachement à la paix. Or, voici, à ce sujet, les termes mêmes du rapport :

« Tout en rendant hommage à la pensée générale qui a inspiré cette proposition, le Comité n'a pas cru pouvoir se rallier à une rédaction qui, impliquant l'arbitrage obligatoire comme suite nécessaire du recours aux Commissions d'enquête, pourrait être de nature à diminuer le nombre des cas d'appel à ce mode bienfaisant de règlement pacifique des conflits internationaux.

Votre Comité redoute que les puissances, entre les-

quelles viendrait à naître un différend, ne reculent, dans les moments où il convient d'agir avec grande prudence et sans contrainte, devant l'obligation de se décider à un recours à l'arbitrage, avant même que les faits ne soient précisés. Cette obligation pourrait constituer un obstacle, et se trouverait ainsi moins forte que l'obligation morale résultant de la simple constitution d'une Commission d'enquête. » (1)

Les Puissances auraient vu là un moyen d'établir l'arbitrage obligatoire et peut-être auraient été détournées de recourir aux Commissions d'enquête.

Les arbitres sont des juges ; les commissaires-enquêteurs sont des juges d'instruction ; les premiers rendent un jugement obligatoire pour les parties ; les seconds fournissent une transaction motivée ; ceux-là tranchent ; ceux-ci éclairent ; les uns s'appuient sur le droit, les autres sur la réalité des faits passés et sur l'équité. Les premiers doivent être des juristes ; les derniers, des hommes de l'art, des techniciens, ayant la pratique de la carrière qui a rapport à la nature du différend. Ainsi, un navire éclate ; il s'agit de fixer les responsabilités ; ce sont des amiraux qui seront choisis en qualité de commissaires.

Le public fait souvent confusion sur les particularités respectives de l'arbitrage et de la Commission d'enquête.

(1) Rapport du baron Guillaume, *op. cit.*, p. 19.

On a parlé, dans la presse, de l' « arbitrage de Hull ». C'est là une erreur, mais nous verrons plus tard qu'elle n'est pas absolue. La pratique déforme parfois les choses, telles que les énonce la théorie ; et nous examinerons si la Commission de Paris, dans l'affaire de Hull, a réalisé la perfection d'une Commission d'enquête pure.

CHAPITRE II

Les Réserves à propos des Commissions d'Enquête.

On a reproché aux Conférences de la Haye de n'avoir donné en toutes choses que des résultats insuffisants bien qu'appréciables. De l'idéal juridique et pacifique aperçu par quelques hommes, il n'est resté qu'une mince parcelle. Et ces constatations étaient particulièrement vraies quand on envisageait les Commissions d'enquête telles qu'elles furent créées en 1899, soit que l'on considérât la sphère d'application de ces Commissions, soit qu'on étudiât la procédure suivie devant elles.

Pour se rendre compte combien étaient timides les résolutions adoptées, il suffit de rapprocher les uns des autres le projet russe, le projet présenté par le Comité d'examen à la Commission et le projet adopté définitivement par la première Conférence de la Haye.

Voici en quels termes s'exprime le projet russe :

Projet Russe.

« Art. 14.— Dans les cas où se produiraient entre les Etats signataires, des divergences d'appréciation par rapport aux circonstances locales ayant donné lieu à un litige d'ordre in-

ternational qui ne pourrait pas être résolu par les voies diplomatiques ordinaires, mais dans lequel ni l'honneur, ni les intérêts vitaux de ces Etats ne seraient engagés, les gouvernements intéressés conviennent d'instituer une Commission internationale d'enquête, afin de constater les circonstances ayant donné matière au dissentiment et d'éclaircir sur les lieux par un examen impartial et consciencieux toutes les questions de fait.

« Art. 15. — Ces Commissions internationales sont constituées comme suit : chaque gouvernement intéressé nomme deux membres et les quatre membres réunis choisissent le cinquième membre, qui est en même temps le président de la Commission. S'il y a partage de voix pour l'élection d'un président, les deux gouvernements intéressés s'adressent d'un commun accord, soit à un gouvernement tiers, soit à une personne tierce qui nommera le président de la Commission.

« Art. 16. — Les gouvernements entre lesquels s'est produit un dissentiment grave ou un conflit, dans les conditions indiquées plus haut, s'engagent à fournir à la Commission d'enquête tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour une étude approfondie et consciencieuse des faits qui y ont donné matière.

« Art. 17. — La Commission d'enquête internationale, après avoir constaté les circonstances dans lesquelles le dissentiment ou le conflit s'est produit, présente aux gouvernements intéressés un rapport signé par tous les membres de la Commission.

« Art. 18. — Le rapport de la Commission d'enquête n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale; il laisse aux gouvernements en conflit entière faculté, soit de conclure un

arrangement à l'amiable sur la base du rapport sus-mentionné, soit de recourir à l'arbitrage en concluant un accord *ad hoc*, soit enfin de recourir aux voies de fait admises dans les rapports mutuels entre les nations (1). »

Projet présenté par le Comité d'examen.

Il était ainsi conçu :

« Art. 9. — Dans les litiges d'ordre international provenant d'une divergence d'appréciation sur des faits qui peuvent être l'objet d'une constatation locale, et n'engageant d'ailleurs ni l'honneur ni les intérêts vitaux des puissances intéressées, ces puissances, pour le cas où elles ne pourraient se mettre d'accord par les voies diplomatiques ordinaires, conviennent de recourir, *en tant que les circonstances le permettent*, à l'institution de Commissions internationales d'enquête, afin d'éclaircir sur place, par un examen impartial et consciencieux, toutes les questions de fait.

« Art. 10. — Les Commissions internationales d'enquête sont constituées, sauf stipulation contraire, de la manière déterminée par l'article 31 de la présente convention.

« Art. 11. — Les puissances intéressées s'engagent à fournir

(1) *Conférence internationale de la Paix, La Haye, 18 mai-29 juillet 1896.* — Ministère des affaires étrangères. — La Haye, Imprimerie nationale 1899. Annexes au Rapport sur la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Annexe A. Documents émanés de la Délégation russe. I. Eléments pour l'élaboration d'un projet de Convention à conclure entre les puissances participant à la Conférence de La Haye, p. 157.

à la Commission internationale d'enquête, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.

« Art. 12. — La Commission internationale d'enquête présente aux puissances intéressées son rapport signé par tous les membres de la Commission.

« Art. 13. — Le rapport de la Commission internationale d'enquête n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale. Il laisse aux puissances en litige entière faculté soit de conclure un arrangement amiable sur la base de ce rapport, soit de recourir ultérieurement à la médiation ou à l'arbitrage.

Enfin, terminons en donnant le

Texte définitivement admis.

« Art. 9 (De la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux). — Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni *l'honneur*, ni des *intérêts essentiels* et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les puissances signataires jugent utile que les parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques, instituent, *en tant que les circonstances le permettront*, une Commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait.

« Art. 10. — Les Commissions internationales d'enquête sont constituées par convention spéciale entre les parties en litige.

La convention d'enquête précise les faits à examiner et l'étendue des pouvoirs des commissaires.

Elle règle la procédure.

L'enquête a lieu contradictoirement.

La forme et les délais à observer, en tant qu'ils ne sont pas fixés par la convention d'enquête, sont déterminés par la Commission elle-même.

« Art. 11. — Les Commissions internationales d'enquête sont formées, sauf stipulation contraire, de la manière déterminée par l'article 32 de la présente convention.

« Art. 12. — Les puissances en litige s'engagent à fournir à la Commission internationale d'enquête, *dans la plus large mesure qu'Elles jugeront possible*, tous les moyens et toutes facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.

« Art. 13. — La Commission internationale d'enquête présente aux puissances en litige son rapport signé par tous les membres de la Commission.

« Art. 14. — Le rapport de la Commission internationale d'enquête, *limité à la constatation des faits*, n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale. Il laisse aux puissances en litige une entière liberté pour la suite à donner à cette constatation. »

.....

« Art. 32. — Les fonctions arbitrales peuvent être conférées à un arbitre unique ou à plusieurs arbitres désignés par les parties à leur gré, ou choisis par Elles parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage établie par le présent acte.

A défaut de constitution du tribunal par l'accord immédiat des partis, il est procédé de la manière suivante :

Chaque partie nomme deux arbitres et ceux-ci choisissent ensemble un sur-arbitre. En cas de partage des voix, le choix du sur-arbitre est confié à une puissance tierce, désignée de commun accord par les parties.

Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désigne

une puissance différente et le choix de sur-arbitre est fait de concert par les puissances ainsi désignées. »

La portée de ce texte est donc bien restreinte. Nous sommes loin des Commissions d'enquête obligatoires. On a multiplié les réserves, plus que dans les traités d'arbitrage. On invoque encore l'honneur, et on trouve même insuffisante la restriction des intérêts vitaux, qu'on remplace par celle des intérêts essentiels. Comme si cela laissait des craintes, on ajoute cette singulière proposition, « en tant que les circonstances le permettront ». Nous croyons que si l'audace n'avait pas manqué, on aurait écrit : « au bon vouloir des Parties » !

Et, de fait, c'est ce qui est la réalité ; car, en définitive, les intérêts essentiels fournissent déjà une porte de sortie très large ; mais, il y a des intérêts secondaires, qu'on ne saurait qualifier d'essentiels. Si l'on veut, pour ceux-là, se dérober à une solution pacifique, il est bien facile de se retrancher derrière l'honneur, emblème, souvent, de la mauvaise foi. Cela est d'autant plus aisé qu'aucun juriste n'a su donner de définition de l'honneur. Nous avons vu dans notre introduction quelle notion élastique les peuples avaient de l'honneur et comment un mot aussi élevé servait à désigner trop souvent un amour propre mesquin. — Ce sentiment se modifie selon les âges et selon les milieux. Il se base sur des considérations plus ou moins honnêtes et sur une

morale susceptible de variations. Il est soumis au caprice des climats, des tempéraments et des susceptibilités. Une insulte à un diplomate sera considérée à certaines époques comme atteignant l'Etat qu'il représente, et ni excuses, ni regrets n'empêcheront pour un mot la guerre de se déchaîner.

Afin de faciliter davantage la liberté des Etats de ne pas recourir à une Commission arbitrale, même si leur honneur et leurs intérêts essentiels ne sont pas frappés, il leur est simple de prétendre que les circonstances ne leur permettent pas le recours à une Commission d'enquête ; car, qui peut se faire juge de l'opportunité des circonstances ? L'intérêt sera sans doute le meilleur arbitre.

Si nous nous reportons au projet russe, la nomination de ces Commissions était une obligation absolue. Comment se fait-il qu'on soit arrivé à une solution si différente ? L'exposé des séances, consacrées aux Commissions d'enquête, nous fournit la réponse à cette question. M. Lammasch, délégué de l'Autriche-Hongrie fit remarquer l'appréhension dont pourrait être l'objet le caractère obligatoire, attribué à l'institution des Commissions d'enquête. Il proposait donc de leur attribuer le caractère d'une institution utile, recommandée même mais facultative. Le Comité s'arrêta au principe de l'obligation mais accompagné du tempérament : « en tant que les circonstances le permettent ».

L'opposition des petites puissances, Roumanie, Grèce, Serbie, à la création des Commissions d'enquête fut particulièrement vive. Déjà le Comité d'examen avait introduit la réserve des circonstances. Le texte adopté n'en fut pas moins l'objet des critiques les plus ardentes. Les petits Etats opposent une exception d'incompétence, invoquée par M. Beldimann, délégué de la Roumanie, qui soutient que les Commissions d'enquête, absentes dans l'énumération des travaux proposés par la circulaire Mouravieff, sont en dehors des limites de la conférence.

Des arguments juridiques appuyèrent la thèse de M. Beldimann :

Otre que les Commissions d'enquête étaient une innovation non prévue par les Etats qui avaient envoyé des délégués à la Haye, elles apparaissaient comme contraires au principe de la souveraineté nationale ; en effet, les questions qu'elles examineraient, n'étaient pas du ressort du droit international, mais concernaient des points de politique intérieure pour lesquels chaque pays avait des nécessités politiques, dont il fallait tenir compte et dont il devait demeurer seul juge.

Les Commissions d'enquête ne devaient pas être le résultat d'un engagement, mais être appliquées en toute liberté d'action, selon qu'à chacun des cas qui se présenterait une convention spéciale les instituerait ; un engagement soulèverait de grandes difficultés surtout

dans un Etat où le régime de la presse serait la liberté. De plus, cette institution semblait mettre en doute l'impartialité de l'enquête faite par les seules autorités nationales de l'Etat.

L'obligation d'accepter la Commission d'enquête faisait, en outre, craindre que l'arbitrage obligatoire en résultât.

Enfin, il semblait impossible qu'on rendit obligatoire une institution qui n'avait pas encore montré dans la pratique ce qu'elle valait.

MM. Mijrkowitch, Veljkovitch (délégués serbes) et Delyannis (délégué de la Grèce) présentèrent aussi des critiques sur les Commissions internationales d'enquête. M. Veljkovitch notamment, déclarant se rallier aux arguments de M. Beldimann, laissa voir, dans les quelques paroles qu'il prononça, la véritable raison qui expliquait l'opposition des petits Etats. Ceux-ci, disait-il, sont placés dans un état d'infériorité par rapport aux grandes puissances. Et c'est, en effet, cette raison politique qui est sincère : les petits Etats craignaient que les Commissions d'enquête ne devinssent un instrument entre les mains des grandes puissances. Ils croyaient voir, derrière cette institution, se dresser la menace de l'intervention. Les Etats balkaniques redoutaient cette intervention à propos de la question d'Orient.

Les petites puissances se figuraient que la réserve des circonstances, loin de leur donner pleine sécurité, exa-

gérerait les inconvénients de la première réserve sur l'honneur et les intérêts vitaux en ce sens que, d'après elles, les grandes puissances ne se montreraient pas disposées toujours à reconnaître aux petites les mêmes susceptibilités qu'elles ne manqueraient certainement pas d'avoir pour elles. « Il se pourrait que les petites fussent entraînées dans des discussions humiliantes sur la question de savoir si, dans tel ou tel cas, leur honneur national était réellement engagé, tandis qu'au contraire, il suffirait le plus souvent aux grandes puissances d'invoquer l'argument de l'honneur national, pour mettre immédiatement les petites dans l'impossibilité morale de provoquer décemment une discussion à ce sujet. » (1)

Les délégués du Luxembourg, de Bulgarie, de Siam, proposèrent divers amendements dont le dernier vaut d'être retenu. « Nous estimons, déclara M. Rolin, délégué du Siam, que l'arbitrage devra normalement faire suite à l'enquête, à défaut d'entente immédiate. C'est dans cette conviction que nous venons déclarer que le gouvernement Siamois sera sans doute amené à considérer l'accord en vue d'un arbitrage éventuel, ou, en d'autres termes, la conclusion préalable d'un compromis, comme la principale circonstance qui lui permettrait de consentir à ce qu'une Commission internationale

(1) Paroles prononcées par M. Veljkovitch.

d'enquête vienne s'enquérir de faits litigieux sur son territoire. » (1).

M. de Martens, l'auteur du projet russe, et M. le chevalier Descamps, rapporteur du projet du Comité d'examen, défendirent les Commissions d'enquête.

M. Descamps, se plaçant au point de vue de la forme, démontra que la Conférence était compétente pour examiner cette institution nouvelle. La circulaire du comte Mouraviev proposait, en effet, des thèmes généraux et non une solution *ne varietur*.

Il était nécessaire aussi de tenir compte de la circulaire de M. de Beaufort, qui soumet à l'examen de la Conférence « toutes les autres questions qui se rattachent au programme tracé ».

M. de Martens protesta de la pureté d'intention de la Conférence : il ne fallait voir dans le projet discuté nulle arrière-pensée, nulle signification politique, nulle menace d'aucune espèce ; les petits Etats qui soutenaient cette opposition ne devaient concevoir aucune crainte et M. de Martens les invitait à imiter l'attitude des petits Etats hautement civilisés, tel que la Hollande.

Ce discours provoqua la protestation de M. Beldimann : L'état de civilisation était-il donc inférieur en Roumanie ? Mais une heureuse intervention, pleine de tact, de M. Bourgeois mit fin à cet incident par l'apaisement.

(1) Documents officiels du Ministère des affaires étrangères de La Haye, *op. cit.*, p. 108.

M. Beldiman, comme on adressait aux Etats protestataires le reproche de n'avoir pas plus tôt communiqué leurs objections, répondit que le Comité de rédaction poursuivait son travail sans jamais consulter les petits Etats.

L'opposition de ces derniers parut incompréhensible à M. de Martens : chaque fois, disait-il, qu'on institue une formule nouvelle pour régler les différends pacifiques, c'est pour ainsi dire dans l'intérêt des faibles plus que dans celui des forts. Un petit Etat, en cas de différend avec un grand, est à la merci de celui-ci ; or, les Commissions internationales d'enquête sont un moyen d'effacer cette inégalité ; ils en appellent par là à l'opinion publique universelle, et se placent efficacement sous la protection d'un moyen juridique.

L'objection de la prétendue atteinte à la souveraineté des Etats est facilement réfutée par la considération que la Commission clôt ses opérations par un rapport, qui, n'ayant nullement le caractère d'une sentence arbitrale, laisse, aux puissances en litige, « l'entière faculté, soit de conclure un arrangement amiable sur la base de ce rapport, soit de recourir ultérieurement à la médiation ou à l'arbitrage. »

Enfin, à l'argument qu'il en résulte un doute désobligeant sur l'impartialité de l'enquête conduite par les autorités locales, il est vite répliqué que les puissances en litige forment chacune, dans la même proportion de

deux membres, la Commission d'enquête, qui choisit à son tour, soit le président chargé de diriger les opérations et de départager les voix, soit, en cas de non-entente, le gouvernement tiers ou la personne chargée de le nommer.

En outre, les défenseurs du projet rappellent le précédent des Commissions mixtes (1), telles que celle qui fonctionnait presque au même moment entre les Etats-Unis d'Amérique et le Canada, ou que celle qu'avait réclamée vainement l'Espagne dans l'affaire du *Maine* (2).

Le danger que l'obligation des Commissions d'enquête ne conduisît à celle de l'arbitrage est exagéré, puisque les Commissions d'enquête portent sur la question de fait, au lieu que l'arbitrage touche à la question de droit. Comme le dit M. Descamps, « pour les cas où des questions de droit ou des questions de fait soulèvent des différends entre les Etats, on a prévu l'arbitrage et subsidiairement des Commissions d'enquête. La mission des Commissions d'enquête est d'élucider les circonstances locales. Si cette mission devait entraîner d'autres conséquences, cela irait à l'encontre du but proposé. »

Mais les petits Etats continuent d'invoquer leurs objections politiques. Ils prétendent que les grandes Puissances échapperont à leur gré à toute intervention, sans

(1) Cf. chapitre I^{er}, p. 11.

(2) Cf. Introduction, p. 7.

jamais laisser vis-à-vis d'elles les petits Etats s'y soustraire. Ils sont d'autant moins rassurés que les Etats-Unis voudraient que l'élément neutre fut représenté par trois Commissaires neutres.

C'est alors que, pour calmer les craintes des petits Etats, on a successivement dépouillé le texte de tout ce qui pouvait lui donner un peu de force.

La question de procédure nécessitant le devoir de fournir à la Commission tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation des faits, est tempérée par cette réserve « dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible. »

La réserve des intérêts vitaux paraissant insuffisante, fait place à celle des intérêts essentiels.

Il aurait été facile de dire aux petites puissances qu'elles trouveraient dans cette institution, non un piège, mais un appui dans leurs démêlés avec les grandes puissances ; il est vrai qu'une telle réponse aurait risqué de détourner ces dernières des Commissions d'enquête. C'est sans doute pour cette raison qu'elle n'a pas été proférée, et qu'ainsi d'une œuvre utile on a arraché tout ce qui pouvait en faire l'efficacité.

CHAPITRE III.

La procédure devant les Commissions d'enquête.

La procédure devant les Commissions d'enquête fut réglée par les articles 40, 41 et 42 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux. — Nous verrons plus loin les importantes modifications apportées par la conférence de la Haye de 1907. Il nous paraît essentiel d'étudier l'organisation primitive, telle qu'elle fut appelée à fonctionner. Aux termes de l'art. 40, une convention préalable constitue la Commission d'enquête. Elle précise les faits à examiner et l'étendue des pouvoirs des Commissaires. Elle remplit le rôle que présente le compromis pour l'arbitrage. Elle règle la procédure.

Cette liberté excessive est fâcheuse. Il eût été préférable que la procédure fût fixée d'avance par la conférence de La Haye. Il y a matière à chicane et à difficultés, que l'on aimerait voir aplanies, et qui sont d'autant plus regrettables qu'elles se produisent à une époque de tension diplomatique. La forme et les délais à observer sont encore laissés à la liberté excessive des commissaires.

Si la Convention d'enquête ne les a pas fixés, c'est la Commission elle-même qui les détermine.

La nomination des commissaires a lieu suivant les formes de la procédure arbitrale ; et l'article 11 renvoie à l'article 32 (1). La stipulation contraire est d'ailleurs admise. C'est là une facilité que nous réprouvons. Des règles établies nettement valent mieux que la faculté du bon plaisir, lorsque celle-ci est capable de causer les conflits les plus délicats. Il faut voir dans cette politique une application de ce déplorable système qui, sous prétexte de vouloir contenter tout le monde, sacrifie les principes, et ne satisfait personne. L'article 32 en présente le plus fâcheux exemple.

Il laisse l'option entre l'arbitre unique et la pluralité

(1) L'article 32 est ainsi conçu : « Les fonctions arbitrales peuvent être conférées à un arbitre unique ou à plusieurs arbitres désignés par les parties à leur gré, ou choisies par elles parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage établie par le présent acte.

A défaut de constitution du tribunal par l'accord immédiat des parties, il est procédé de la manière suivante :

Chaque partie nomme deux arbitres et ceux-ci choisissent ensemble un sur-arbitre.

En cas de partage des voix, le choix du sur-arbitre est confié à une puissance tierce, désignée de commun accord par les parties.

Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désigne une puissance différente et le choix du sur-arbitre est fait de concert par les puissances ainsi désignées.

d'arbitres ; il accorde le choix entre des arbitres désignés au gré des parties ou pris parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage. Le texte a prévu le défaut de constitution du tribunal par l'accord immédiat des parties et a décidé que dans ce cas, chaque partie nommerait deux arbitres et que ceux-ci choisiraient ensemble un sur-arbitre.

L'article 15 du projet russe indiquait un mode de nomination des membres de la Commission d'enquête semblable au mode prévu par le Code d'arbitrage pour la nomination des membres des tribunaux d'arbitres.

Le Comité a pensé qu'il y avait avantage à renvoyer simplement ici à l'article 32 de la présente Convention, en rappelant que cet article n'est applicable que dans le cas où les parties n'ont pas adopté, de commun accord, un autre mode de constitution de la Commission.

Monsieur Holls, délégué des Etats-Unis d'Amérique, fit ressortir, à ce propos, les inconvénients qu'il pouvait y avoir à composer la Commission de membres appartenant aux Etats intéressés, en se bornant à les départager par un président neutre. La présence de trois commissaires neutres lui paraissait de nature à donner plus d'autorité aux résultats du travail de la Commission.

L'article 12 établit une règle qui se conçoit aisément ; c'est que les puissances litigantes fournissent tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation des faits en question ;

mais, comme si l'on avait craint que cette décision fut capable de choquer la susceptibilité des puissances, on l'a modérée par cette réserve : « dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible ». Il faut se reporter au débat que nous avons analysé au chapitre précédent, pour concevoir une telle restriction.

Le rôle de la Commission d'enquête est de présenter un rapport, ainsi que le dit l'art. 43. Un des grands points de différence avec l'arbitrage se trouve dans ce rapport : il ne revêt nullement, selon la précision de l'article 44, le caractère d'une sentence arbitrale. Il est limité à la constatation des faits, et les puissances en litige gardent toute liberté pour la suite à donner à cette constatation. Cette insistance a eu pour objet de bien marquer la liberté illimitée des Etats. Nous sommes aux antipodes de l'obligation.

Le rapport des commissaires exprime son avis sur les événements, tels qu'ils ont dû se produire et tels qu'ils entraînent des responsabilités. C'est un avis qui ne lie pas les parties. Elles ont le choix entre la médiation et l'arbitrage, entre le droit et l'équité ; mais il est évident que le médiateur ou le tribunal arbitral s'inspireront de ce rapport. L'hypothèse contraire laisserait entendre qu'ils le tiennent pour non avenu. Ce serait alors la faillite des Commissions d'enquête, et dès l'instant où il est permis de croire qu'elles ont été formées d'une manière juste, ce serait un non-sens.

Quoi qu'il en soit, cette façon d'envisager les choses suppose deux recours successifs. C'est là une grande complication. La pratique ne saura-t-elle pas à l'avenir l'é luder ? Nous serions tenté de le croire, à en juger par l'enquête dans l'affaire de Hull, si un seul précédent pouvait tenir lieu d'usage.

Il est sage de penser que la connaissance du rapport déterminera le plus souvent un arrangement amiable entre les parties. La médiation ou l'arbitrage paraissent inutiles après l'enquête. Les faits sont éclaircis, les responsabilités implicitement ou explicitement dégagées. Il est du devoir des parties de déduire jusqu'au bout toutes les conséquences. Une guerre qui surviendrait après de telles prémisses serait aussi folle que criminelle. Aussi nous sommes loin d'admettre des réserves semblables, mais ce qui nous fait espérer en l'avenir, c'est que le progrès est lent et mesuré, et qu'à trop vouloir le brusquer, on l'étouffe quelquefois. Comme violence ne lui a pas été faite, il faut croire qu'il ne s'arrêtera pas à mi-chemin.

Nous allons maintenant étudier si l'application de l'affaire de Hull a été de nature à donner à un juriste toutes les satisfactions désirables, et quels enseignements se peuvent tirer de la Conférence de Paris.

TROISIÈME PARTIE

L'AFFAIRE DE HULL ET LA COMMISSION DE PARIS⁽¹⁾

L'incident de Hull est capital dans l'histoire du droit international. On ne saurait assez faire remarquer son importance. Lorsqu'en 1899, la première Conférence de La Haye institua les Commissions internationales d'enquête, cette création n'attira guère sur elle l'attention du public. En six articles dont la lecture le laissait assez indifférent, les diplomates réunis avaient posé quelques vagues principes fort résumés. Soudain l'incident de la

(1) Sur cette affaire on consultera les ouvrages déjà cités et particulièrement : MANDELSTAM (ANDRÉ), *La Commission internationale d'enquête sur l'incident de la mer du Nord*, Paris, 1905. Etude parue aussi dans la revue de droit international public, 1905. — Cf. aussi Archives diplomatiques, 1905 ; — Questions diplomatiques et coloniales, 1905 ; — VICTOR BÉRARD : *Questions extérieures. — L'incident anglo-russe* (Revue de Paris, 15 novembre 1904). Cf. enfin les articles de politique extérieure des journaux de 1904-05.

mer du Nord, en jetant l'alarme à travers toute l'Europe, vint révéler aux sceptiques que le pacifisme était en train de devenir une science tributaire des sciences juridiques, et après un moment d'angoisse, durant lequel on avait un instant déjà vu l'Angleterre aux prises avec la Russie, la sérénité revint, dûe à l'appréciable institution née à La Haye. Comme on l'a dit, l'incident de Hull démontra l'efficacité des Commissions internationales d'enquête, de même que l'affaire de l'Alabama avait démontré celle de l'Arbitrage. Ce fut, si on peut dire, précieuse réclame pour le Pacifisme et pour le Droit. Aussi l'on comprend aisément, après cette alerte de 1905, que la deuxième Conférence de La Haye, en 1907, ait repris avec soin son œuvre de 1899, perfectionnant cette organisation, qui, malgré ses imperfections, avait rendu au monde un si grand service. Nous verrons plus loin que les six articles un peu vagues ont fait place à vingt-huit, qui, s'ils n'atteignent pas la perfection, marquent néanmoins un grand progrès.

CHAPITRE I

Les faits.

Dans la nuit du 21 au 22 octobre 1904, une flotte de vaisseaux de guerre appartenant à la marine impériale russe passait dans la mer du Nord aux environs de Hull (Grande-Bretagne) et naviguait dans une direction sud-ouest. Une flotte de bateaux pêcheurs anglais se livrait à la pêche sur le banc des Dogres. Elle se composait d'une trentaine de chalutiers à vapeur, appartenant à la société Kelsall frères et Beeching, de Hull, d'un bateau-hôpital à vapeur appartenant à la société James Leynau et Cie du même port et de trois vapeurs de la flotte dénommée « Gamecock » ayant pour mission de transporter les caisses de poissons des chalutiers au marché de Londres.

Le bâtiment de tête du dernier échelon de la flotte russe, vaisseau amiral Kniaz-Souvoroff, crut apercevoir deux petits bâtiments suspects qu'il prit pour des torpilleurs japonais (1). Le feu fut ordonné dans leur direc-

(1) Cette méprise put paraître extraordinaire : des torpilleurs japonais, à côté de l'Angleterre, à ce moment-là, n'était-ce pas une croyance enfantine, un peu ridicule ? Mais, ainsi que l'écrivit, peu après, un publiciste très compétent en la matière, à la réflexion la crainte éprouvée par l'amiral

tion et dura jusqu'à ce qu'ils eussent disparu. Comme l'amiral Rodjestwensky craignait encore un danger, il jugea indispensable que, sans s'arrêter, l'escadre continuât sa route.

Les hommes à bord des chalutiers déclarèrent qu'aucun navire de guerre n'avait été aperçu par eux, en en dehors de la flotte russe, et qu'il n'y avait pas de japonais à bord de leurs bateaux. Les fusées vertes, qu'ils avaient tirées pour indiquer la nature de leur flotte, n'avaient pas empêché le feu de durer quelque temps encore.

Le feu tua deux hommes et en blessa six ; il coula un chalutier et causa des avaries à cinq autres.

russe était-elle sans aucun fondement ? « ... Les Russes ont vu tant de trahisons japonaises à l'origine de toutes leurs défaites, trouvé tant d'espions japonais sur tous leurs chemins de fer, à tous leurs ports d'Europe et d'Asie, que cette ubiquité du Japonais prête à la raillerie : nous n'y pouvons plus croire. Pourtant les gouvernements européens et le gouvernement anglais lui-même ont dû constater et parfois réprimer maints essais d'intervention japonaise en des affaires et en des parages où l'on n'attendait pas les sujets du lointain mikado. D'autre part, à Fiume, il est indiscutable que des Japonais, non seulement faisaient et surveillaient des commandes de torpilles, mais en prenaient livraison. Enfin, sur les chantiers anglais, le Japon n'avait-il pas des torpilleurs en construction ? et des officiers ? et des officieux ? Mais une torpille, dira-t-on, ne va pas sans torpilleur, et les Japonais n'avaient aucun torpilleur à Fiume, et, des chantiers anglais, aucun torpilleur n'était sorti. Il est un fait certain, d'expérience quotidienne : en pleine paix, en temps d'exercices ou de grandes manœuvres, quand un

Tel est, en quelques mots, le déplorable incident qui, dès le 25 octobre, répandit dans le monde entier l'angoisse et l'émotion. « On aurait difficilement pu prévoir quelque chose d'aussi extraordinaire et d'apparence aussi grave que ce qui vient de se passer dans la mer du Nord, à environ 350 kilomètres, dit-on, au nord-est du port anglais de Hull... Dès maintenant, on a l'impression qu'il s'agit d'un incident très grave. C'est même, il faut se hâter de le dire, sa gravité qui devrait en faciliter le règlement pacifique. » (1) Ces quelques lignes empruntées à un journal de l'époque, montrent quel saisissement manifestait l'opinion publique, que la guerre russo-japonaise agitait déjà considérablement, ce qui explique peut-être la dernière partie de notre citation : cette sorte d'appel à une solution pacifiste.

cuirassé attend, de jour ou de nuit, les attaques simulées de torpilleurs, il est d'habitude courante qu'officiers et matelots, tendus, penchés sur la surveillance de la mer découvrent en quelques minutes et.... localisent un, deux, trois, dix, trente, cent torpilleurs, alors que, de source certaine, on apprend ensuite que pas un torpilleur n'était dans ces parages. (Enervement, affolement, hallucinations de la vue).... Comment railler ou blâmer d'une pareille aventure des bel-ligérants qui, depuis 6 mois, avaient vu sombrer la plus belle moitié de leurs escadres sous les coups mystérieux de mines flottantes ou sous l'attaque traîtresse de torpilleurs déguisés?... d'autres marins, à la place des Russes auraient été aussi nerveux, aussi prompts à la défiance et à la brutalité. » VICTOR BÉRARD, *op. cit.*, p. 438, 440.

(1) Cf. l'article de M. ALCIDE EBRAY dans le *Journal des Débats* du 25 octobre 1904.

Dès les premiers jours on chercha à expliquer l'évènement ; on montra les craintes des Russes en garde contre toutes tentatives éventuelles des Japonais de préparer un coup de force dans les eaux européennes, voire même contre des entreprises de piraterie ayant leur centre en Angleterre, à l'insu, bien entendu, du gouvernement. Mais chaque explication nouvelle était suivie des mêmes réflexions : l'acte de la flotte russe n'était pas justifiable ; il était d'une imprudence extrême, à proximité d'une côte habitée où la rencontre d'une flottille de petits bateaux était chose normale et quasiment prévisible ; de plus, ce fait pouvait n'être qu'un précédent et le danger était désormais constant, l'inquiétude incessante était permise ; enfin, le grand reproche adressé à la flotte russe, c'était cette apparente indifférence avec laquelle l'amiral Rodjetwensky avait continué sa route après que ses navires alarmés et rapides avaient pendant quelques minutes, semé soudainement la mort après eux.

En Angleterre, les sympathies allaient, depuis le début de la guerre russo-japonaise, au Japon, nation en quelque manière alliée ; les sentiments russophobes, pour n'être pas très apparents, n'en étaient pas moins réels et il put paraître un instant à craindre que cet incident inattendu allait fortuitement décider le Gouvernement à prendre plus ouvertement parti, en secourant tout simplement le Japon, et en déclarant la guerre à la Russie. — Cependant, la presse anglaise fut d'abord calme ; elle

parla d'erreur déplorable, chercha à l'expliquer raisonnablement et envisagea quelle solution s'imposait pour que le dommage fut réparé dans la mesure du possible et la justice rendue (1). Quant à la population, elle fut à

(1) Il est intéressant de parcourir les journaux anglais de cette époque 25-30 octobre 1904 ; quand, par cette lecture, on s'est bien pénétré de l'atmosphère de ces jours troublés, quand on a vu à quel degré de tension était arrivée la sentimentalité nationale, on apprécie d'autant plus la création des Commissions internationales d'enquête et le rôle efficace de celle de 1905. — Le premier jour le *Daily News* répand une parole d'apaisement : « Le pays envisagera la situation avec calme et fermeté. Il faut éviter les manifestations bruyantes, les menaces et la panique. D'autre part, il faut qu'on ait la ferme résolution que la mort de ces innocents et l'attaque livrée à nos bateaux de pêche soient réparées et expiées de toutes les façons usitées entre puissances civilisées. Nous supposons, naturellement, que l'incident est dû à une erreur, erreur tragique il est vrai, mais simple erreur. Aucune autre hypothèse n'est concevable. Peut-on supposer que la Russie ait voulu provoquer une guerre, car se serait une guerre, en attaquant des Anglais sans défense, au milieu de la nuit ? Cela laisserait entendre que c'est une puissance sauvage, avec laquelle on ne peut pas discuter. » — « Le drapeau britannique a été l'objet d'un nouvel outrage, écrivait le *Daily Mail*, d'ailleurs absolument injustifiable.... Les mesures que le pays devrait prendre ne font guère de doute. S'il s'agit d'un accident, on ne peut avoir aucune confiance dans une telle flotte en pleine mer, où sa présence constituera une menace pour tout navire battant pavillon britannique. S'il ne s'agit pas d'un accident, ce fait est un acte de guerre commis sans provocation et que l'humanité flétrira comme un crime sans exemple dans l'histoire moderne... » Et le *Daily Chronicle*

la fois consternée, inquiète et aussi indignée (1). — La modération de la presse fut moins uniforme, quand on vit que l'amiral Russe, coupable ou imprudent, demeurait silencieux (2).

D'ailleurs, à Saint-Pétersbourg, la stupeur était le sen-

jugeant que la situation était « des plus critiques » estimait que l'affaire devrait être réglée dans les 24 heures : « il n'y a que deux moyens de règlement possibles : une explication, des excuses et une compensation généreuse pour les familles des hommes tués et blessés, ou un ultimatum. » Enfin, le *Times*, cherchait ainsi à expliquer l'accident : « il n'y a qu'une explication concevable, c'est qu'il a dû régner à bord des navires russes une panique qui ne fait guère honneur à la discipline ou au sang-froid de l'escadre de l'amiral Rodjetwensky. C'est là, sans doute, une explication pénible pour les Russes, mais non moins douloureuses pour les victimes. Nous ne pouvons supposer qu'ils hésiteront un instant avant de nous donner la réparation à laquelle nous avons droit et que, si besoin était, la nation entière serait unanime à exiger ».

(1) A Londres une manifestation hostile eut lieu à l'arrivée du comte Benchendorff, ambassadeur de Russie. — A Hull, l'indignation fut très vive, ainsi qu'en fait foi le télégramme adressé par le maire de Hull à M. Balfour demandant au gouvernement de prendre des mesures les plus énergiques pour assurer réparation.

(2) Par exemple, le *Times*, après avoir publié les lignes que nous citons plus haut écrit deux jours après : « Ce que l'opinion publique attend, c'est que, si satisfaction n'est pas immédiatement obtenue, la flotte russe soit arrêtée à Vigo ou à Gibraltar par la flotte de la Manche qui est déjà dans ces parages ». — Et le lendemain : « Le fait que 24 heures encore se sont écoulées sans qu'on ait reçu de réponse de la part de

timent dominant. Au milieu des préoccupations et des inquiétudes de la guerre contre le Japon, la nouvelle de l'accident nouveau produisit une véritable stupeur. On n'avait ni détails, ni précisions ; l'ambassadeur d'Angleterre était allé de son initiative privée, demander au comte Lamsdorff des renseignements et des explications que celui-ci n'avait pu lui fournir puisque les seules nouvelles étaient parvenues par Londres. L'empereur Nicolas envoya au roi Edouard un message déplorant l'incident dû vraisemblablement à un malentendu très regrettable, et exprimant, en même temps que des regrets sincères, l'assurance que satisfaction serait donnée aux victimes dès que les circonstances seraient connues.

Enfin, au moment où la situation était de plus en plus tendue (1) les journaux publiaient, le 29 octobre, la nou-

la Russie à notre demande de réparation a aggravé considérablement la situation, qui doit être considérée à l'heure actuelle, comme extrêmement grave. Ceux qui étudient l'opinion publique doivent se rendre compte que de tous les côtés, l'indignation nationale subit un accroissement rapide. ... »

(1) L'indignation, latente jusque-là, commençait, en effet, à éclater assez vivement. L'opinion était résolue, et, quoique, dans les sphères diplomatiques et politiques on fut d'accord, au début, pour reconnaître que cet accident — à la vérité, très grave — ne compromettrait pas la paix, des bruits inquiétants circulaient ; on parlait de préparatifs navals inusités à Portsmouth. Contrairement à la pratique anglaise, qui veut qu'en matière d'événements internationaux, le roi n'émette pas son avis, le roi Edouard, dans un télégramme au maire

velle que l'amiral Rodjetwenski avait envoyé son rapport (1). On pouvait désormais discuter la version anglaise et l'incident anglo-russe entraînait dans une nouvelle phase.

Le gouvernement anglais, qui, pendant cette période de surexcitation publique, ne s'était pas départi d'une très louable dignité, semblait disposé à écouter impartialement les affirmations du rapport russe en contradiction avec celles des pêcheurs anglais.

de Hull, avait qualifié l'acte des Russes d'injustifiable ; et cette expression d'opinion était un fait d'une importance considérable, dont la portée n'échappait à personne. — La russophobie du public se précisait, alors que, depuis quelque temps, la belle défense de Port-Arthur avait semblé intéresser les Anglais dont la sympathie peut-être se tournait — bien que très légèrement, — vers les troupes intrépides du général Kouropatkine. — A Hull, l'enterrement des victimes avait eu lieu au milieu d'une foule énorme. — Enfin, des incidents peu rassurants étaient signalés, provoqués par l'escadre russe de la Baltique. Cf. notamment la poursuite du navire suédois *Aldébaran*, par un navire de guerre paraissant être un croiseur russe. Cf. dans les journaux du 29 octobre le récit du capitaine de ce bateau.

(1) « Il est surprenant, et même inquiétant, au point de vue général des rapports internationaux, qu'on n'ait pas compris que la Russie ne pouvait pas donner plus rapidement à l'Angleterre, la satisfaction qu'elle lui demandait », écrivait judicieusement M. ALCIDE EBRAY (*Journal des Débats*, 29 octobre 1904). Un pareil état d'esprit pourrait, dans des circonstances particulièrement graves, donner lieu à des complications irréparables.

A ce moment, et tandis que, malgré les intentions non belliqueuses des deux gouvernements, il eût été peut-être peu facile d'arriver pratiquement à s'entendre, se produisit une intervention favorable. Le Gouvernement français offrit, par l'intermédiaire de son ambassadeur, avec le plus grand tact, ses bons offices à l'Angleterre. La détente se fit sentir sans retard et les journaux anglais du 29 octobre se faisaient l'écho d'une opinion beaucoup plus optimiste.

Le Tzar, dont l'esprit de conciliation était apparu dans son premier message, télégraphia à son ambassadeur à Londres, son désir de la plus complète lumière sur l'incident de Hull, proposant, en conséquence, que la convention de La Haye fut appliquée au différend. Il annonçait, en outre, que la partie de l'escadre impliquée resterait à Vigo jusqu'à ce que la Commission d'enquête eût rédigé son rapport.

La phase diplomatique était close à son tour et la phase juridique s'ouvrait après elle.

La presse pacifiste se réjouit alors de voir l'application d'un moyen qu'elle avait prônée ardemment (1).

(1) Cf. l'opinion des divers journaux du 30 octobre. — Cf. l'opinion allemande satisfaite par l'idée du recours à la Commission d'enquête ; l'opinion anglaise de plus en plus satisfaite de la solution ; idem le 1^{er} novembre. — Cf. aussi dans les journaux français du 30 octobre, le discours prononcé, le 29, à Southampton, par M. Balfour et résumant la question.

Les faits en question étaient, en effet, du domaine d'une Commission d'enquête. Il ne s'agissait pas de questions juridiques, mais simplement de questions de fait. Y avait-il eu réellement présence de navires japonais dans les eaux de la mer du Nord ? Ou tout au moins la méprise des amiraux russes avait-elle eu des motifs de se produire ? Les chalutiers avaient-ils fait usage de leurs fusées, pour se signaler à l'attention des navires russes ? L'amiral Rodjetwensky n'avait-il pas eu tort de tirer si précipitamment sur un ennemi peut-être imaginaire ? N'avait-il pas prolongé outre mesure la durée de son feu ? et n'avait-il pas engagé sa responsabilité en fuyant sans se renseigner sur les dommages qu'avait causés son action meurtrière ?

C'était aux Commissaires de se prononcer. En théorie pure, ils n'avaient pas à connaître des responsabilités encourues. Leur rôle était strictement d'information, et n'avait aucun caractère pénal. Si leur rapport contient des passages d'approbation ou d'improbation, presque de condamnation, par lesquels ils ne se contentent pas d'éclairer, mais prétendent condamner ou absoudre, c'est une extension de leurs pouvoirs qu'il est permis de juger bien ou mal, selon l'état d'esprit dans lequel on se place pour critiquer l'œuvre de la Commission.

— Cf. enfin le discours de lord Lansdowne au Guildhall, le 9 novembre. *Revue de la Paix*, novembre-décembre 1904, p. 841 et s.

Pour l'instant, nous voulions simplement montrer que l'affaire, par sa nature, se prêtait à être élucidée par une Commission d'enquête.

Il ne s'agissait pas, comme à propos de l'Alabama, de définir les droits des neutres et de voir s'ils avaient été respectés. Il fallait déterminer des faits qui s'étaient passés, jeter de la lumière sur une nuit tragique. Et à cela se bornait *stricto sensu* le devoir des Commissaires.

Comment ont-il compris leur mission ? Quelle procédure ont-ils dû suivre ? Et quel a été le sens exact de ce rapport qui a terminé leurs travaux ?

CHAPITRE II

La Procédure.

§ 1. — *Le règlement.*

Trois projets de règlement avaient été préparés (1) : l'un russe, l'autre anglais, enfin un troisième, œuvre du Président de la Commission et qui devait servir de base à la discussion. Toutes les personnes prenant part aux travaux de la Commission assistaient à cette discussion. Cependant les commissaires et les assesseurs jurisconsultes assistaient seuls à l'une des séances qui fut secrète (2).

Le projet anglais (3) était beaucoup moins complet que le projet russe (4). Mais bien que le Règlement ait beaucoup emprunté au second, il ne faut pas nier que l'influence du premier n'ait été importante : la conception anglaise de l'instruction préalable a été en quelque mesure imposée par ce court projet. Il y a là une obser-

(1) Nous donnons en appendice à titre de documents le règlement et les projets de règlement russe et anglais.

(2) Séance du 9 janvier. Cf. MANDELSTAM, *op. cit.*

(3) Défendu par sir Edward Fry.

(4) Défendu par le baron Michel Taube.

vation extrêmement intéressante à faire : les parties elles-mêmes instruisant, c'est une conception tout à fait curieuse par son opposition à la théorie continentale du juge d'instruction enquêtant *ex officio* ; c'est précisément l'opposition de ces deux conceptions qui a donné naissance à une théorie mixte, selon laquelle l'instruction s'est, en quelque sorte, partagée entre les Parties et les Commissaires ; elle a été donc poursuivie *conjointement* par ces deux éléments. Nous ne devons pas ici nous attarder à une comparaison entre les divers projets, qu'il est intéressant de rapprocher l'un de l'autre ; une simple lecture permet de saisir l'esprit de chacun (1).

§ 2. — *Agents, conseils.*

Développons un peu les différents points du règlement et voyons quelle application ils ont reçu en fait dans la pratique.

Les pouvoirs du Président de la Commission ont été très étendus. Celui-ci est intervenu très fréquemment dans l'interrogatoire des témoins. Il a adressé aux Parties des conseils en ce qui concerne la procédure. Il a donné lecture en séance publique du rapport des Commissaires.

Les jurisconsultes anglais et russe n'ont pas envisagé

(1) Cf. notre note de la page précédente.

de la même façon leur rôle dans les séances publiques. Sir Edward Frey n'est pas intervenu une seule fois dans l'interrogatoire des témoins, tandis que le baron Taube a posé à plusieurs reprises des questions aux témoins britanniques.

Les agents n'ont pas eu le rôle effacé que leur destinait le règlement. Ils ont procédé à l'exposé des faits qui faisaient l'objet de l'examen de la Commission d'enquête. Ils ont pris une certaine part à la discussion du règlement de procédure pendant les séances « non publiques ». Ils ont participé aux délibérations secrètes entre les commissaires et les assesseurs.

Les agents ont été en quelque sorte les examinateurs principaux des témoins, mais ils ont diversement joué de leurs prérogatives. L'agent britannique, M. Hugh O'Beirne n'a presque jamais interrogé les témoins anglais ; il n'a posé quelques questions préliminaires qu'à un très petit nombre de témoins ; dans beaucoup de cas, il donna directement la parole à ses conseils. L'agent russe, M. Nekludow, laissa les témoins russes fournir leurs dépositions sans se livrer à aucun interrogatoire, mais il prit une part active à l'interrogatoire des témoins anglais.

Les deux agents entrèrent parfois l'un et l'autre en discussion directe, toujours d'une manière très courtoise.

Ils lurent en séance publique, le 13 février 1903, leurs conclusions et observations.

Leur rôle différa donc bien de celui de simples intermédiaires.

A côté des agents ont figuré leurs *conseils*, appelés avocats dans le projet anglais. Ils ne furent pas convoqués aux séances secrètes et ne participèrent pas à la discussion du règlement de procédure. Les conseils de l'agent britannique, MM. Pickford et Ackland, interrogèrent les témoins anglais et russes, mais en vertu d'une délégation expresse de M. O'Beirne. Au contraire, les conseils de l'agent russe, MM. Mandelstam et Fromageot, ne sont pas intervenus dans l'interrogatoire des témoins russes, mais ont pris une large part à l'interrogatoire des témoins anglais, agissant en vertu d'une délégation de M. Nekludow, autorisé par le Président de la Commission.

§ 3. — *Les séances.*

Les séances ont été divisées en trois catégories : *séances publiques*, accessibles à un certain nombre de personnes étrangères à la Commission et consacrées à la lecture des exposés, des conclusions, du rapport, et aux interrogatoires des témoins ; *séances non publiques*, accessibles seulement aux personnes faisant à un titre quelconque partie de la Commission ; *séances dans la salle du conseil*, auxquelles n'ont pris part que les Commissaires et leurs assesseurs.

En réalité, il n'y a eu que deux sortes de séances : les

séances publiques, pour la lecture des exposés, des conclusions et du rapport, et les séances secrètes, pour les délibérations. Le principe de la publicité a donc réalisé la règle.

Le public ne troubla jamais l'ordre des séances, et l'instruction était conduite avec une trop grande dignité pour que la publicité des séances risquât de compliquer la situation générale.

§ 4. — *La langue.*

La langue officielle fut la langue française. Tout document écrit dans une autre langue devait être traduit en français, ainsi que les dépositions des témoins.

§ 5. — *Procédure d'instruction.*

L'exposé des faits soumis à l'examen de la Commission internationale d'enquête a été présenté, en premier lieu, par l'agent du gouvernement de Sa Majesté britannique, en second lieu, par l'agent du gouvernement russe. Les agents ont été assistés par des conseils. Une disposition du règlement prescrivant le dépôt des exposés deux jours au moins avant leur lecture en séance publique, ne fut pas observée. L'assesseur russe avait signalé l'inutilité et l'insuffisance de ce délai. Ce fut seulement une demi-heure avant leur lecture que les agents le remirent en salle du Conseil au Président.

§ 6. — *Les témoins.*

Tous les témoins entendus par la Commission furent convoqués soit par l'agent britannique soit par l'agent russe.

Des dépositions par écrit furent admises. Tous les pêcheurs ne furent pas convoqués devant la Commission d'enquête. C'est là un procédé regrettable. Rien ne peut assurer la bonne foi du triage.

L'ordre d'interrogation a été fixé par l'agent de chaque gouvernement. Les dépositions ont eu lieu dans la langue nationale. Les témoins durent prêter serment, ou tout au moins déclarer sur l'honneur de dire la vérité.

Aux termes de l'article E 8 du règlement, aucun témoin ne pouvait être entendu plus d'une fois sur les mêmes faits, si ce n'est du consentement de la Commission.

Les témoins russes, à deux exceptions près, ne furent interrogés que par les Conseils anglais et les Commissaires. Les témoins anglais, au contraire, ont presque tous subi d'abord, un examen de la part des Conseils de l'agent anglais, ensuite, un contre-interrogatoire de la part de l'agent russe ou de ses Conseils, enfin, un nouvel examen de la part des Conseils britanniques. Les Commissaires interrogèrent assez souvent les témoins britanniques.

Le contre-interrogatoire et le nouvel examen n'eurent lieu que sur des faits connus. A part une seule et insignifiante exception, il n'y a pas eu de rappel de témoins. Les quelques auditions supplémentaires se rapportaient à des faits nouveaux soulevés par d'autres témoins.

L'interrogatoire n'a que trop souvent pris la forme de débats déguisés entre les Parties. Ceci avait son explication par la présentation d'exposés préliminaires contenant des thèses que chaque Partie devait étayer par des témoignages.

§ 7. — *Expertise*

Dans une enquête internationale confiée à des spécialistes, une expertise semble s'exclure d'elle-même. Tel ne fut pas l'avis de l'agent britannique qui exprima, à la séance du 2 février, le désir de faire entendre par la Commission, un agent de la marine britannique ayant commandé une flotille de torpilleurs, pour témoigner, relativement à certaines opinions d'ordre technique exprimées par le capitaine Clado. Le Président dit que « la Commission ne voyait que des avantages à être éclairée, sur un sujet spécial et technique, par un officier de la marine anglaise. » Cette autorisation ne manquait pas d'ironie : une Commission composée de cinq amiraux appartenant à différents pays, dépasse en compétence un officier britannique. L'opinion du capitaine Keyes constitue bien une expertise, puisque celui-ci n'avait pas

assisté à l'incident du Dogger-Bank. Il déclara que, pendant la nuit, il distinguerait d'autant plus nettement la silhouette d'un navire, qu'il se trouverait à la hauteur la plus petite, parce qu'il verrait alors l'objet se détacher sur l'horizon.

§ 8. — *Observations et plaidoiries*

Aucune plaidoirie ni explication orale n'ont suivi l'audition des témoins.

§ 9. — *Conclusions*

Des conclusions furent lues en séance publique par les agents, le 13 février 1905. Il y a lieu d'en regretter la pratique. Rien ne sert, avant l'établissement du rapport, de chercher à influencer de la sorte sur l'esprit des Commissaires.

Il est vrai que la Commission de Paris a rempli un peu l'office d'un tribunal arbitral; mais alors, il convenait d'admettre des plaidoiries d'avocats.

CHAPITRE III

Le Rapport des Commissaires.

Le rapport des Commissaires est l'œuvre finale de la Commission, ainsi qu'une sentence arbitrale est celle d'un tribunal arbitral; mais il en diffère en ce qu'il n'engage pas la volonté des Parties, libres, comme nous l'avons déjà dit, de régler leur litige par un arrangement amiable, une médiation ou un arbitrage.

Le rapport dressé par la Commission de Paris, comprenait 17 articles, dont le premier établissait la portée du document. Celui-ci se terminait en ces termes : « En faisant connaître les appréciations dominantes de la Commission, ils (les Commissaires) pensent avoir mis en lumière les causes et les conséquences de l'incident en question, en même temps que les responsabilités qui s'en dégagent. » Ces derniers mots font bien apparaître le rôle étendu que s'est attribué la Commission et dont plus tard nous ferons la critique.

Tandis que certains articles ont été rédigés dans une forme impersonnelle, d'autres ont adopté une forme plus solennelle et, d'autres enfin, ont contenu les appréciations de la majorité des Commissaires. Dans un seul cas,

l'avis dissident du Commissaire russe a été consigné dans le rapport.

Le rapport, signé par tous les Commissaires, a été rendu public. Cette publicité constitue une sérieuse garantie de la paix internationale. Elle jetterait une lourde responsabilité sur l'Etat dissident qui voudrait rejeter le rapport et elle force les enquêteurs à se montrer d'une stricte impartialité.

Le rapport de la Commission de Paris a un caractère hybride. Il représente l'œuvre, non seulement d'un juge d'instruction chargé d'établir les faits et les responsabilités, mais encore d'un juge appelé à rendre une sentence contre les personnes jugées responsables.

L'exposé analytique des faits, fait l'objet des articles 2 à 16, mais ils ne sont pas dépourvus d'appréciations sur leurs causes. C'est ainsi que nous lisons : « le retard accidentel du *Kamtchatka* fut peut-être la cause incidente des événements qui suivirent » — « la majorité des Commissaires exprime à ce sujet (l'ouverture du feu) l'opinion que la responsabilité de cet acte et des résultats de la canonnade essuyée par la flotille de pêche, incombe à l'amiral Rodjestwensky. » — « Les Commissaires reconnaissent unanimement que les bateaux de la flotille de pêche n'ont commis aucun acte hostile. »

Parfois, le jury prononce s'il y a eu ou non délit international. Ainsi s'expriment l'art 8 § 4 : « Au sujet des ordres de l'amiral Rodjestwensky, la majorité des Com-

missaires estiment qu'ils n'avaient rien d'excessif en temps de guerre et particulièrement dans les circonstances » ; l'art. 15 § 1 : « La durée du tir sur tribord, même en se plaçant au point de vue de la version russe, a semblé avoir été plus longue qu'elle ne paraissait nécessaire ; l'art. 16 § 3 : « Les Commissaires sont unanimes à reconnaître qu'après les circonstances qui ont précédé l'incident et celles qui l'ont produit, il y avait, à la fin du tir, assez d'incertitudes au sujet du danger que courait l'échelon des vaisseaux pour décider l'amiral à continuer sa route » ; § 4 : « Toutefois, la majorité des Commissaires regrette que l'amiral Rodjestwensky n'ait pas eu la préoccupation, en franchissant le Pas-de-Calais, d'informer les autorités des puissances maritimes voisines, qu'ayant été amené à ouvrir le feu près d'un groupe de chalutiers, ces bateaux, de nationalités inconnues, avaient besoin de secours. »

Pour leurs fonctions de jurés, les Commissaires ont reconnu que les chalutiers anglais n'avaient commis aucun acte hostile et qu'ils ne méritaient aucun blâme. La majorité des Commissaires a relevé contre l'amiral russe, que l'ouverture du feu n'était pas justifiable, que la durée du tir sur tribord avait semblé avoir été plus longue qu'il ne paraissait nécessaire et qu'il n'avait pas informé de l'incident les puissances maritimes voisines : mais ils ont déclaré que ces trois reproches n'équivalaient à aucun blâme et que dans leur esprit, ni la valeur

militaire, ni les sentiments d'humanité de l'amiral russe, n'avaient subi la moindre « déconsidération » du fait du rapport. La disposition finale conclut qu'il n'y a pas lieu à poursuivre.

En vertu de ces dispositifs, aucune demande ne fut adressée par un des deux gouvernements à l'autre pour obtenir la sanction qui avait été prévue éventuellement en cas de blâme, et l'incident fut clos par le paiement par le gouvernement russe au gouvernement anglais, d'une indemnité destinée aux victimes, et que la Russie s'était toujours déclarée prête à payer (1).

(1) Il est intéressant de suivre, dans les journaux de janvier 1905, les comptes-rendus des séances de la Commission d'enquête et les commentaires de la presse. — Lorsque la Commission a terminé son rapport, les commentaires sont favorables et les journaux répètent en leur nom la phrase de sir E. Frey, dans son discours de la dernière séance : « Nous sommes amis de la paix et nous sommes fiers de voir cinq amiraux, membres choisis de cinq des plus grandes nations du monde, se dévouer avec enthousiasme au service non pas de la guerre, mais de la paix . . »

A noter, cependant, l'opinion de la presse japonaise. Selon elle, « les conclusions de la Commission sont des conclusions sans prémisses, faites pour déconsidérer les tribunaux internationaux, qui, en cherchant à concilier toutes les susceptibilités, ne parviennent qu'à les froisser toutes. Même le Japon a lieu de se plaindre, puisque la question de la présence des torpilleurs n'est pas réglée. Ces conclusions tendent à encourager les officiers de la marine russe à commettre de nouvelles agressions » (Cf. *Journal des Débats*, 28 février 1905.)

CHAPITRE IV

Le caractère hybride de la Commission de Paris.

L'étude des travaux de la Commission de Paris, montre qu'elle a fait l'office non seulement d'un juge d'instruction, appelé à éclaircir les faits pour mettre en lumière les responsabilités, mais d'un véritable tribunal arbitral, ayant un caractère pénal (1).

Certes ce second côté ne manque pas d'intérêt pour la cause de la Paix elle-même, et nous nous expliquons ultérieurement à cet égard, mais nous trouvons très regrettable la confusion qui s'est produite, parce qu'elle a faussé la vraie nature d'une Commission d'enquête, telle que nous la concevons.

Selon que l'on prend le premier sens de la Commission d'enquête *stricto sensu*, ou qu'on l'élargit jusqu'à faire de cette Commission un véritable tribunal, toutes les phases de la procédure sont susceptibles de revêtir une application différente.

Ainsi nous savons que des exposés de fait ont été

(1) Cf. particulièrement la fin de l'ouvrage de M. MANDELS-TAM, *op. cit.*

présentés devant la Commission de Paris. Si nous nous demandons le bien fondé de cette pratique, notre réponse ne sera pas la même suivant la conception admise de la Commission d'enquête. Des exposés de fait ont été présentés dans l'arbitrage de l'Alabama et dans celui du Vénézuëla en 1899 ; mais si la présentation d'exposés de fait s'impose pour un arbitrage, il n'en saurait être de la sorte devant une Commission d'enquête. L'objet d'une enquête peut-être limité par la Convention d'enquête, mais ne saurait l'être par les exposés préliminaires des Parties. Il ne faut pas restreindre la sphère d'action d'une Commission. Leur préparation fait, en outre, perdre un temps précieux, et leur lecture en séance publique expose l'Etat dont la thèse est ruinée à une grave blessure d'amour-propre qu'il valait mieux lui éviter. Les exposés doivent donc se borner à n'être que des résumés, des aide-mémoire sans caractère officiel.

S'il en a été autrement dans l'affaire de Hull, c'est bien un effet de ce caractère hybride que nous avons critiqué.

Si nous passons à l'importante question des témoignages qui, une fois définitive, forment le corps de l'enquête, nous trouvons que la Commission de Paris n'a pas donné à ce sujet de solutions satisfaisantes. Tous les témoins, susceptibles d'être entendus, ne l'ont pas été. L'agent britannique déclara avoir convoqué les plus importants.

Ce triage, opéré par un seul des litigants, sans que l'autre soit en mesure de juger de la valeur des témoignages dont il était privé, n'est certes pas conforme aux nécessités d'une bonne justice. D'ailleurs, pour que l'enquête fût menée d'une façon idéale, la Commission aurait dû se réunir à Hull, à proximité même du lieu où se produisit l'incident, et non à Paris.

Quant aux conclusions qui ont été lues en séance publique et qui ont formulé les résultats de l'instruction au point de vue spécial de chaque Partie, nous pensons qu'une véritable Commission d'enquête aurait dû se dispenser de leur emploi, comme nous l'avons dit pour les exposés de fait, et en nous inspirant des mêmes considérations. Dès lors, au contraire, qu'on se trouve en présence d'un véritable tribunal, les conclusions deviennent insuffisantes et doivent faire place à des plaidoiries d'avocat. Il n'y a aucun motif de priver les personnes, dont les actes se trouvent exposés au blâme de la Commission, des garanties que chaque tribunal donne aux accusés.

Passant maintenant à la composition de la Commission, nous nous serions félicités qu'elle eût été formée d'amiraux, si elle avait réalisé une Commission d'enquête parfaite. Il est tout naturel que des techniciens soient choisis. Ils sont les seuls compétents pour apprécier les faits à leur juste valeur ; mais si nous sommes dans l'hypothèse d'un tribunal, nous raisonnerons d'une

façon opposée, et nous émettrons le vœu que celui-ci soit composé de jurisconsultes, devant lesquels les hommes de l'art comparaitront en qualité d'experts.

Nous ne voulons pas prolonger davantage ce débat. Les exemples, que nous venons de prendre au hasard, montrent suffisamment le danger de confondre deux institutions distinctes. Il faut donc qu'à l'avenir le précédent de la Commission de Paris ne soit pas répété.

L'établissement d'une juridiction pénale en matière d'arbitrage nous semble d'une audace heureuse, et favorable à la cause pacifique, mais elle doit se constituer à côté des Commissions d'enquête, puisqu'elle ne répond pas aux mêmes besoins, qu'elle ne s'inspire pas des mêmes procédés et qu'elle ne se recommande pas des mêmes origines.

Il convient de séparer nettement ces deux rouages.

QUATRIÈME PARTIE

L'ÉVOLUTION DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

CHAPITRE I

Les modifications apportées par la conférence de 1907.

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, la question de revêtir l'institution des Commissions internationales d'enquête du caractère obligatoire, avait été vivement débattue en 1899. Au cours de la deuxième Conférence, M. de Martens, délégué de la Russie, a proposé quelques modifications au texte adopté en 1899. Le recours à ce moyen de droit doit rester facultatif, mais il faudrait engager d'une manière plus pressante, les nations à y recourir chaque fois que les circonstances le permettront. Il insista comme en 1899 pour que l'on déclarât que les Puissances *conviennent* d'agir ainsi. Pour lui d'ailleurs, les dispositions de l'article 9 ne sont ni assez

claires, ni assez juridiques. Pourtant le Comité, se souvenant des appréhensions soulevées en 1899, a repoussé toute modification du texte qui pourrait faire supposer une altération des règles alors établies. Le texte de l'article 9 est maintenu, sauf une légère adjonction que nous soulignons : « Les Puissances signataires jugent utile et désirable » de recourir à cette institution. Le caractère d'obligation est donc bien décidément écarté (1).

De plus, par excès de précaution, il appartient aux parties en litige de préciser, dans les conventions spéciales qui constituent les Commissions internationales d'enquête, les faits à examiner, l'étendue des pouvoirs des commissaires et, en outre, de déterminer le mode et le délai de formation de la Commission.

Le rôle d'assesseurs à adjoindre à la Commission a donné lieu à discussion. Finalement leur concours a été mentionné hypothétiquement et leur rôle dépendra des élé-

(1) Remarquons, en passant, que cet article 9 contient toujours les mots : « dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur, ni les intérêts essentiels » ; l'incident de Hull, comme nous l'avons vu, engageait bien au contraire l'honneur national et cela, comme le faisait remarquer M. Mandelstam, « à un moment où l'excitation des esprits ne laissait qu'un très faible espoir d'une solution pacifique. C'est donc, ajoutait l'éminent auteur, avec une juste fierté que la première Commission internationale d'enquête peut se tourner, aujourd'hui, vers la conférence de La Haye qui l'a enfantée, et lui dire : « J'ai fait mieux que l'on a espéré de moi » (*Journal*, février 1905).

ments où on les aura choisis. L'étendue de leurs pouvoirs et leur désignation seront déterminées par la Commission. Celle-ci désignera la langue à employer si la Commission ne l'a pas fait, de même son siège.

La formation, de même que l'indique la Convention de 1899, est la même que celle d'un tribunal d'arbitrage. Mais les dispositions de 1907 ont modifié celle-ci ; le changement s'étend donc aux Commissions d'enquête. Elles comprendront deux Commissaires pour chaque Etat, dont un seul pourra être de la nationalité de l'Etat qui le nomme ou pris par celui-ci sur la liste de ses représentants dans la Cour de La Haye. Ces commissaires choisiront le sur-arbitre qui pourra être appelé à les départager. En cas de désaccord pour cette désignation, des puissances tierces en seraient chargées par les Etats en litige, et en cas de second désaccord entre ces dernières, elles choisiraient chacune deux candidats parmi les membres de la Cour de La Haye, parmi lesquels le sur-arbitre serait désigné par le sort.

Il est donc vraisemblable qu'il sera toujours possible d'aboutir à la désignation du sur-arbitre, même dans les moments les plus brûlants, au point de vue international et diplomatique.

Une fois nommées, les Commissions d'enquête doivent pouvoir disposer de tous les moyens possibles pour leur investigation. On se rappelle que les puissances réunies en 1899 s'engageaient à faire tous leurs efforts

pour aider à cette investigation. Mais, aujourd'hui comme alors, les Puissances ne sont tenues que « dans la plus large mesure qu'Elles jugeront possible. » En effet, sans cette limitation, une Commission pourrait abuser de cette obligation et pousser la curiosité au-delà des limites nécessaires.

La Commission pourra se déplacer si la convention d'enquête juge à propos de lui accorder cette faculté : avec le consentement préalable des Parties en litige, et, dans le cas où elle devrait se rendre sur un territoire tiers, avec l'assentiment de ce troisième Etat intéressé. Il pourrait être, en effet, dangereux que la Commission se rendît sur les lieux où se sont passés, peu de jours auparavant, des événements qui ont causé des troubles.

Les témoins que la Commission désirera entendre et les experts qu'elle sera appelée à commettre pourront être cités par les Parties ou par la Commission, mais toujours par l'intermédiaire du Gouvernement sur les états duquel ils se trouvent. Si cet Etat estime que cette comparution pourrait porter atteinte à sa sécurité ou à sa souveraineté, il pourra s'y refuser et sera juge d'invoquer ou non cette réserve.

Quant à forcer un témoin récalcitrant à comparaître, nous avons vu incidemment que la Commission n'y saurait parvenir. (Cf. p. 34).

La question du respect du secret professionnel a été agitée par le Comité et il ne lui a pas semblé qu'il dût

prendre une disposition à cet égard : les Gouvernements doivent jouir, vis-à-vis des Commissions d'enquête, de la même liberté d'appréciation que devant leurs propres tribunaux.

Sir Edward Fry avait proposé que le système anglais, permettant l'interrogation directe du témoin par les agents et les conseils eux-mêmes, fut adopté. « Mais le Comité a craint que ce système ne présentât des inconvénients pour les sujets des pays où ce mode d'interpellation n'est pas admis et qui ne sont ainsi nullement préparés à la « cross-examination ». On pourrait décontenancer les témoins et nuire à la précision, voire même à l'exactitude de leurs dépositions » (1). Les témoins seront donc interrogés par le président, successivement et séparément ; des interpellations pourront leur être faites toutefois par les membres de la Commission, selon qu'ils le croiront convenable.

Les Délégations de France et de Grande-Bretagne proposaient que « les agents soient autorisés, au cours ou à la fin de l'enquête, à présenter par écrit à la Commission et à l'autre partie tels dires, réquisitions ou conclusions qu'ils jugent utiles à la découverte de la vérité ». Cet article a été adopté, mais l'expression « résumés de fait » remplace le mot « conclusions »

(1) Cf. rapport du baron Guillaume, *op. cit.*, p. 16.

« pour éviter l'apparence d'un empiètement des Commissions d'enquête sur le domaine de l'arbitrage ».

La proposition russe voulait *interdire* toute plaidoirie devant la Commission ; il est simplement décidé que les plaidoiries ne sont *pas nécessaires*.

Les délibérations sont secrètes. La publicité pour les séances, pour les procès-verbaux et pour les documents ne sera admise qu'en vertu d'une décision de la Commission, prise avec l'assentiment des parties. En effet, il sera toujours plus facile de décréter la publicité des débats que de prononcer le huis-clos ; semblable mesure pourrait être difficile à prendre et être mal comprise par le public.

Enfin, nous avons vu, à propos du caractère facultatif de l'institution, que l'alternative proposée par la Délégation de Russie avait été écartée : à savoir que les puissances en litige auraient le choix entre conclure un arrangement à l'amiable et recourir à un arbitrage. (Cf., page 32 *bis*.)

Selon le texte des propositions franco-britanniques, qui est adopté : « Chaque partie supporte ses propres frais et une part égale des frais de la Commission ».

En somme, la conférence de 1907 a développé considérablement le règlement de 1899, en demeurant dans le même esprit. En effet, cette convention qui créait les Commissions d'enquête avait fait ses preuves et l'incident de Hull témoignait de l'utilité de cette institution. Aussi,

comme l'expliqua M. Fromageot à la seconde conférence, la proposition française désirait respecter le plus possible le texte de 1899.

La proposition russe était la plus désireuse de faire progresser l'institution en la rendant obligatoire. De plus, elle aurait voulu que ne fussent pas exclus dorénavant les litiges regardant l'honneur ou les intérêts essentiels de parties, mais bien ceux qui regardent l'honneur et l'indépendance de ces Etats.

Enfin, il fut question de déclarer que les Commissions d'enquête seraient chargées de faciliter la solution des litiges non plus en *éclaircissant* par un examen impartial et consciencieux les questions de fait, mais en les *résolvant*.

Bref, il apparut nettement, au cours de la Conférence, que la question des Commissions d'enquête était des plus capitales pour l'œuvre de paix et surtout pour l'œuvre de droit international qui, à l'heure actuelle, est la plus sérieuse et la plus décisive pour le pacifisme.

CHAPITRE II

Des Commissions d'Enquête telles qu'il faut les souhaiter.

Il faut souhaiter qu'à l'avenir les Commissions d'enquête se réunissent à proximité des lieux où s'est produit l'incident qu'il s'agit d'élucider, de façon à ce que l'enquête soit facilitée et assurée de tous les moyens d'information désirables.

La Commission sera composée de techniciens et non de jurisconsultes. A côté des commissaires figureront des agents et des conseils.

Il serait fâcheux de faire aux conseils une situation subordonnée aux agents. Ceux-ci sont les procureurs des gouvernements ; ceux-là en sont les avocats. Les premiers sont les défenseurs de la cause spéciale qui est en litige : ils interrogent les témoins et plaident. Les seconds veillent au maintien du compromis et du règlement de procédure ; ils représentent l'intérêt public de leurs Etats au procès. La compétence politique des uns et la compétence juridique des autres excluent toute superposition. C'est à des diplomates qu'il faut confier le rôle d'agents, et à des jurisconsultes de droit international, celui de conseils.

A côté d'eux, prirent place à la Commission de Paris des assesseurs, qui ont rendu quelques services en élaborant le règlement. Il semble que le règlement aurait dû être fixé d'avance.

Mais, dans l'avenir, il paraît utile de simplifier la procédure, et l'on pourrait dire que cette triple représentation des intérêts de chaque Etat litigeant est vraiment exagérée. Dès l'instant où l'on établit une véritable Commission d'enquête, ne devant se prononcer que sur des faits, l'existence de jurisconsultes ne se conçoit plus, ni en séance publique, pendant l'interrogatoire des témoins, ni en séance du conseil, puisque le rapport doit être dénué de tout caractère pénal.

Il est nécessaire de ne pas renouveler de pareilles complications. Elles dénaturent et alourdissent un organisme qui a besoin de souplesse et de simplicité. La précision et la lumière jailliront mieux d'une assemblée formée d'éléments harmonieux, que d'une réunion confuse où des intelligences mal coordonnées conduiront à des tendances disparates et à des efforts dispersés. Le droit n'a pas à intervenir dans les travaux d'une Commission d'enquête. Les questions de fait doivent être séparées par une barrière, des questions juridiques.

Le rapport, dans l'affaire de Hull, a reçu une autorité que ne lui reconnaît aucune législation nationale ; la sanction pénale a créé un précédent intéressant ; elle a transporté l'arbitrage dans le domaine pénal ; mais c'est,

il nous semble, dénaturer les Commissions d'enquête que d'en faire un organe qui pût englober et supprimer l'arbitrage. L'instruction des faits doit présenter la nature d'une procédure préalable, et non définitive. La Commission d'enquête dans l'affaire de Hull, s'est transformée d'elle-même en une Cour internationale, qui a recherché si les sujets de tel ou tel Etat avaient ou non commis un acte blâmable au point de vue du droit des gens. Si l'on reconnaît l'organisation défectueuse de l'enquête internationale de Paris, il est bon de constater en revanche le grand service qu'elle a rendu à l'arbitrage par l'extension de son domaine aux infractions contre le droit des gens.

Mais il convient qu'à l'avenir les compétences respectives des Commissions d'enquête et des Cours arbitrales s'établissent nettement et que soit prévenue la répétition d'une aussi déplorable conclusion.

CONCLUSION

Les Commissions d'enquête internationales répondent à un besoin réel, à une nécessité même. Leur portée pacifique est indéniable. Tous les différends produits par des incidents de frontière, des questions de prises maritimes ou tous autres points de fait sur lesquels il s'agit de jeter la lumière sont de nature à être tranchés par la voie des Commissions d'enquête. Leur sphère d'application est bien marquée et se distingue nettement de celle de l'arbitrage. Il ne faut pas l'étendre, pas plus qu'il ne serait fécond de la restreindre. Elle ne doit pas chercher à empiéter sur le domaine propre de l'arbitrage. Ce sont deux terrains bien différents qu'on ne doit pas confondre.

Ceci nettement déclaré, nous ajoutons qu'il serait indispensable de conférer aux Commissions d'enquête un caractère obligatoire.

Ces réserves des intérêts essentiels et de l'honneur sont d'hypocrites façades qui masquent en réalité les pires instincts et les plus basses convoitises : ambitions

illégitimes, appétits immodérés, désirs belliqueux. Assez de tueries ont ensanglanté le monde; assez de sang a coulé par les campagnes dévastées. Il est temps de mettre un terme à de telles férociétés et de préparer l'ère de justice et de paix. Beaucoup de savants traitent ces idées d'utopies; mais tant d'utopies sont devenues des vérités avec le temps, tant de chimères ont pris corps en des réalités vivantes, qu'il convient de ne pas être arrêté par ces mots timorés et de se jeter vers un avenir meilleur sans prendre garde aux difficultés du chemin. Hâtons-nous de préparer les étapes nécessaires du Progrès qui ne doit jamais s'arrêter.

Nous avons entendu trop de fois ces critiques nous dire qu'un Etat ne voudra jamais au nom de son indépendance accepter que son honneur soit discuté par des juristes ou des techniciens. Nous trouvons pourtant que le jugement impartial d'hommes de l'art dans une Commission d'enquête ou de magistrats dans un arbitrage est plus honorable que l'appel à la guerre, et qu'un Etat faible, en possession du bon droit, à plus de chance de survivre à un arbitrage qu'au sort incertain des armes. Ces idées, qui paraissent subversives à certains, ne font pourtant que consacrer le triomphe du droit. Les mêmes esprits qui les repoussent seraient fort scandalisés si on leur proposait à l'intérieur de l'Etat, la suppression des tribunaux pour ne point nuire à la liberté du poignard et du revolver. Or nous voudrions simplement que la

sécurité fût assurée dans la société des Etats comme dans celle des individus. N'est-ce pas, en effet, extraordinairement contradictoire que la liberté de nuire soit directement proportionnelle à sa puissance ? Dans notre monde moderne, le moindre des crimes individuels est poursuivi et puni ; la seule manifestation officielle et admise de la violence est la guerre internationale. Il est pourtant antinomique, si l'on est opposé à l'anarchie, de l'accepter simplement dans le domaine international. Et l'on est amené à se demander si le malaise contemporain, l'état de crise économique ou politique, ne provient pas précisément de la survivance de l'anarchie internationale dans une société réprimant l'anarchie nationale.

Nous sommes, en définitive, conservateurs, tout en étant novateurs, et il est assez étrange que ceux qui attachent beaucoup de prix à la propriété des biens se montrent si dédaigneux de la propriété des personnes.

On ne manquera pas non plus d'objecter que nous voudrions établir pour les Commissions d'enquête comme en matière d'arbitrage ne sera qu'apparente, puisque les Etats auront la faculté de s'y soustraire en l'absence d'une milice internationale. C'est là une critique considérable, à laquelle nous répondrons que, si, en effet, l'établissement de l'obligation ne garantit pas absolument le règne de la paix, il pourra tout au moins le préparer, car, lorsque les gouvernements et les peuples auront adopté une ligne de conduite pacifique, une vindicte générale frapperait

ceux d'entre eux qui préféreraient à une loyale solution, les folles équipées. Ce sera évidemment une étape très importante sur cette route dont il ne faut pas désespérer d'apercevoir l'issue. La paix perpétuelle ne se peut décréter comme une mesure législative. Elle n'arrivera qu'avec de la persévérance, des efforts incessants et du temps.

Et comme le dit M. Anatole France avec quelque pessimisme philosophique qui n'exclut pas l'espoir d'un monde réservé : « Nous croyons que la paix générale sera possible un jour, non parce que les hommes deviendront meilleurs (ce qu'il serait chimérique d'espérer), mais parce qu'un nouvel ordre de choses, une science nouvelle et des nécessités économiques nouvelles leur imposeront l'état pacifique, comme autrefois les conditions mêmes de leur existence les plaçaient et les maintenaient dans l'état de guerre. Cet espoir, que la raison nous permet, contente nos sentiments d'humanité et de fraternité. » (1)

Et si cet espoir ne doit pas être trompé, il nous est permis d'entrevoir, avec moins de scepticisme que l'illustre écrivain, la réalité d'une humanité plus morale.

Pour ce qui touche en particulier les Commissions

(1) *Aux Victimes de la Guerre Russo-Japonaise*, par UN GROUPE D'ARTISTES. Editions d'art Edouard Pelletan, Paris, 1904.

d'enquête, leurs imperfections sont apparues aux diplomates réunis à la Haye en 1907. Ainsi depuis leur naissance depuis la conférence de 1899, des progrès ont déjà été réalisés. Il est vraisemblable que chaque conférence nouvelle apportera de nouveaux et utiles changements, surtout si, par l'intervention de ces commissions, sont évités d'autres conflits sanglants entre peuples civilisés. Il ne faut pas d'œuvres hybrides, mais des organismes bien déterminés, et qui, tout en conservant une grande souplesse, se séparent nettement les uns des autres.

Afin que la justice parvienne à diriger le monde, il faut avant tout qu'elle soit saine et juste. C'est la tâche difficile, mais singulièrement haute, du xx^e siècle, de réaliser la Paix par le Droit. Nous gardons le ferme espoir qu'il n'y faillira pas.

FIN

APPENDICE

INCIDENT DE HULL

La Procédure.

Aux termes de l'article 40 de la Convention pour le règlement pacifique des litiges internationaux, c'est la convention d'enquête qui règle la procédure. Elle a été fixée dans l'affaire de Hull par un règlement détaillé, inspiré en grande partie de deux projets, l'un russe, l'autre anglais. Voici le règlement et les projets qui l'ont préparé.

Le règlement et les projets de règlement.

Règlement prévu par l'article 3 de la déclaration du 12-25 novembre 1904, adopté par la Commission internationale d'enquête.

A

Constitution du secrétariat général de la Commission internationale d'enquête.

Le président de la Commission sera assisté par un secrétaire général qui sera chargé :

D'assurer l'établissement des compte-rendus sténographiques des séances ;

De surveiller l'exécution de toutes les traductions nécessaires ;

De réunir en archives les documents remis à la Commission ;

D'entrer en relations avec les ambassades, pour toutes les questions qui pourraient intéresser la Commission ;

De donner à la presse les communiqués établis dans les formes indiquées par l'article 9 du titre 6 ;

D'assurer, d'une façon générale, sous la direction du Président, tous les services auxiliaires de la Commission.

Une personne autorisée de chacune des ambassades des Hautes Parties contractantes voudra bien, s'il est possible, prêter son concours au Secrétariat général.

B

Séances de la Commission.

1

Elles seront publiques ou non publiques selon leur objet.

2

Seront publiques : 1° les séances dans lesquelles auront lieu l'exposé des faits par les agents des Hautes Parties contractantes et les interrogatoires des témoins ; 2° la

séance dans laquelle les agents feront connaître leurs conclusions ; 3° la dernière séance dans laquelle la Commission fera connaître le résultat de ses délibérations.

3

Ne seront pas publiques toutes les autres séances de la Commission donnant lieu à des délibérations.

4

Auront qualité pour assister aux séances non publiques de la Commission :

Les assesseurs des commissaires ;

Les agents désignés des puissances signataires de la Déclaration et leurs conseils ;

Les personnes autorisées ou convoquées par la Commission ;

Les membres du Secrétariat général ;

Les aides de camp et secrétaires des Commissaires.

5

Les Commissaires et toutes les personnes désignées à l'article précédent prendront, lors des séances de la Commission, les places indiquées par le plan qui figure à l'annexe du présent règlement.

6

La publicité des séances sera réglée dans les conditions suivantes :

Un même nombre de places sera affecté à la presse des

pays de chacun des Commissaires ; un nombre au moins équivalent de ces places sera réservé à l'ensemble de la presse des autres pays.

En outre, un nombre déterminé de billets d'entrée sera mis, par les soins du secrétariat général, à la disposition de chacun des Commissaires, pour les séances publiques.

7

Des comptes-rendus sténographiques des séances seront établis par les soins du secrétariat général.

Ils ne seront versés aux archives de la Commission que lorsqu'ils auront été revus et acceptés par chacune des personnes ayant pris la parole.

8

Après chaque séance, le Président, aidé du Secrétariat général, dressera un procès-verbal résumant sommairement les travaux effectués.

Ce procès-verbal sera lu et corrigé, au besoin, au début de la séance suivante. Il sera signé par le Président, par les deux agents et par le Secrétaire général, et établi en dix exemplaires, dont l'un sera versé aux archives de la Commission et les autres remis à chacun des commissaires, des assesseurs et des agents.

9

Enfin, un compte rendu sommaire des séances publiques destiné à la presse, sera établi d'après les indica-

tions du Président de la Commission, après entente avec les commissaires.

10

La langue officielle de la Commission est la langue française. Toutefois, les témoins pourront déposer dans la langue de leur pays d'origine. En outre, tout document versé à la Commission et établi dans une autre langue que la langue française, devra être accompagné d'une traduction en français.

C

Séances de la Commission dans la salle du Conseil.

1

Au cours des séances, les Commissaires se retireront dans leur salle du conseil chaque fois qu'ils le jugeront utile.

2

En principe, aucune autre personne que les assesseurs n'assistera aux délibérations des Commissaires tenues dans la salle du conseil.

Toutefois, les Commissaires pourront décider d'y appeler, momentanément, toute personne ayant qualité pour assister aux séances de la Commission, afin de l'entendre en complément d'information ou à titre de conseil.

3

Aucune publicité ne sera donnée aux délibérations

ayant lieu dans la salle du conseil entre les Commissaires et les assesseurs.

Quant aux décisions qui en résultent, elles seront communiquées, s'il y a lieu, dans la salle des séances.

D

Exposé des faits.

1

Les agents des Hautes Parties contractantes procéderont à l'exposé des faits qui font l'objet de l'examen de la Commission d'enquête.

Ces agents pourront être assistés par des jurisconsultes, conseils ou avocats dont les noms devront être préalablement notifiés à la Commission et approuvés par elle.

2

L'exposé des faits soumis à l'examen de la Commission internationale d'enquête sera présenté, en premier lieu par l'agent du gouvernement de Sa Majesté britannique, en second lieu, par l'agent du gouvernement de Sa Majesté l'Empereur de Russie.

3

Ces exposés, ainsi que les documents qui les accompagnent, seront déposés par écrit, et simultanément, deux jours au moins avant leur lecture en séance pu-

blique. Aucune modification ne pourra y être apportée après leur dépôt.

E

Témoins.

1

Les témoins seront cités devant la Commission, d'office ou à la requête des parties.

2

Les témoins que les Hautes Parties contractantes produiront devant la Commission, ou que celle-ci requerra, seront soumis à l'interrogatoire, conformément aux articles suivants du présent titre.

3

Chaque témoin avant d'être entendu, déclarera ses nom, âge, nationalité, demeure et profession, et s'il est au service de l'une des Parties. Il sera requis de prêter serment, ou de déclarer sur l'honneur de dire toute la vérité, ou d'en faire l'affirmation solennelle.

Le serment, la déclaration sur l'honneur, l'affirmation solennelle ou le refus seront mentionnés au procès-verbal de la déposition.

4

Les dépositions par écrit des témoins, dont la présence ne pourrait être assurée à bref délai, seront acceptées à titre de documents.

5

Le témoin qui déclinera ou se trouvera dans l'impossibilité de comparaître pourra déposer devant les autorités compétentes de sa résidence, sur telles questions qui seront adressées par la Commission.

6

Les assesseurs et les agents pourront procéder en toute liberté à l'interrogatoire des témoins.

Quant aux jurisconsultes, conseils ou avocats, ils ne pourront pas poser directement des questions aux témoins, sans en avoir fait connaître les termes au Président.

7

Le rapport sténographique de chaque déposition sera accepté comme compte-rendu officiel ; il sera transcrit par les soins du secrétariat général et ensuite lu au témoin qui le signera. Si le témoin déclare refuser ou ne pouvoir signer, il en sera fait mention au procès-verbal de la déposition.

Les dépositions provoquées par les Commissaires et faites dans une autre langue que la langue française seront remises au secrétariat général avec leur traduction en français, revêtue de l'approbation de l'agent ayant provoqué ces témoignages.

8

Aucun témoin ne pourra être entendu plus d'une fois

sur les mêmes faits, si ce n'est du consentement de la Commission, ou pour être confronté avec un autre témoin dont la déposition contredirait la sienne.

9

Le témoin déposera d'un seul trait et sans qu'il lui soit permis de lire aucun projet écrit. Toutefois, il pourra être autorisé par le Président à s'aider de notes ou documents, si la nature des faits rapportés en nécessite l'emploi.

F

Conclusion et rapport.

4

Quand les Commissaires auront épuisé tous les moyens d'information, chacun des agents aura la faculté de déposer par écrit les conclusions et les observations qu'il désirera soumettre à la Commission.

Ces conclusions et observations seront lues par les agents en séance publique.

2

Après la séance publique dans laquelle la lecture des conclusions et observations des agents aura été faite, les Commissaires procéderont, dans leur salle du Conseil, aux délibérations relatives aux conclusions à tirer des débats et à l'établissement du rapport prévu par l'article 6 de la déclaration du 12/25 novembre 1904.

G

Date et heures des séances.

La Commission fixera elle-même, à la fin de chacune de ses séances, la date et l'heure de la suivante.

PROJET RUSSE

Règlement de Procédure.

L'art. 3 de la déclaration russo-anglaise du 12/25 novembre 1904, stipulant que la Commission internationale d'enquête fixera les détails de la procédure qui sera suivie par elle pour l'accomplissement de la tâche qui lui est dévolue, la Commission a adopté le règlement de procédure suivant :

TITRE I

Organisation de la Commission

4

La Commission est composée de cinq membres (Commissaires) et deux jurisconsultes-asseesseurs, russe et anglais, avec voix consultative.

2

Les agents respectivement désignés par le Gouvernement Impérial de Russie et le Gouvernement de Sa Majesté britannique, sont les représentants officiels de ces Gouvernements devant la Commission d'enquête.

Chaque agent a qualité pour faire ou pour recevoir toutes les significations et communications. Il est assisté de jurisconsultes ou conseils, participant à l'enquête et dont les noms devront être préalablement notifiés à la Commission ainsi qu'à l'autre partie.

3

Un secrétariat sert de greffe à la Commission d'enquête. Il se compose d'un secrétaire général et du nombre nécessaire de secrétaires.

Le secrétaire général et les secrétaires sont nommés par la Commission.

4

Le secrétaire général est chargé de l'organisation matérielle des séances, ainsi que de la classification et de la garde des archives de la Commission et de tous les documents qui lui sont soumis.

Il est chargé de la rédaction des procès-verbaux, conformément aux dispositions ci-après et s'assure, à cet effet, de l'assistance des sténographes et traducteurs nécessaires.

TITRE II

Fonctionnement de la Commission

SECTION I. — *Des Séances*

5

Les séances de la Commission d'enquête ont lieu à huis-clos; aucune personne étrangère n'y peut être admise, à moins d'une autorisation spéciale du Président.

6

La Commission fixe les jours et heures des séances, les délais pour la présentation ou le dépôt des actes et documents des parties, ainsi que les jours et heures de comparution des témoins.

7

La langue officielle est la langue française.

8

Immédiatement après chaque séance, un procès-verbal en sera rédigé par le secrétaire général. Il sera soumis aux Président et membres de la Commission, ainsi qu'aux agents et conseils des Parties.

Toutes observations relatives au procès-verbal d'une séance, seront présentées au début de la séance suivante; après rectification, s'il y a lieu, le procès-verbal

sera alors déclaré arrêté. Il sera signé du Président, du secrétaire général et des agents des Parties.

SECTION II. — *De la procédure d'instruction*

9

Dans un délai fixé par la Commission, l'agent du Gouvernement de Sa Majesté britannique, puis l'agent du Gouvernement Impérial de Russie, déposeront entre les mains du secrétaire général, pour présenter à la Commission, un état des faits par eux articulés, auquel seront joints tous actes ou documents qu'ils jugeront utiles, ainsi que la liste des témoins qu'ils désirent faire entendre.

10

Chaque Partie aura le droit de faire articulation de faits nouveaux et de présenter ultérieurement des documents et témoins nouveaux, au cours et jusqu'à la clôture de l'instruction.

11

Chaque Partie pourra requérir du secrétaire général communication sur place des actes et documents déposés par l'autre Partie.

12

Les documents présentés devront être, autant qu'il est possible, authentiqués préalablement, soit par une légalisation ou un enregistrement.

13

Les témoins seront cités par la Commission, à la requête des Parties ou d'office.

14

Le témoin qui déclinera ou se trouvera dans l'impossibilité de comparaître, pourra déposer devant les autorités compétentes de sa résidence sur telles questions qui seront adressées par la Commission.

15

Toute personne citée comme témoin et comparant, sera entendue.

16

Les témoins seront entendus successivement et séparément en présence des agents et de leurs conseils et dans un ordre à fixer par la Commission.

17

Aucun témoin ne pourra être entendu plus d'une fois sur les mêmes faits, si ce n'est pour être confronté avec un autre témoin dont la déposition contredirait la sienne.

18

Chaque témoin, avant d'être entendu, déclarera ses nom, âge, nationalité, demeure et profession, et s'il est au service de l'une des parties. Il sera requis de prêter serment ou de déclarer, sur l'honneur, de dire toute la vérité et rien que la vérité.

Son serment ou, à défaut, son engagement d'honneur ou son refus, seront mentionnés au procès-verbal de sa déposition.

49

L'interrogatoire des témoins est conduit par le président.

Les commissaires enquêteurs et les jurisconsultes assesseurs pourront faire au témoin les interpellations qu'ils croiront convenable.

Les agents ou leurs conseils ne pourront interrompre le témoin dans sa déposition, ni lui faire une interpellation directe, mais devront requérir le président de poser au témoin telles questions qu'ils jugeront convenable.

20

Le témoin déposera en langue française, ou, s'il le demande, dans sa langue nationale. Dans ce dernier cas, sa déposition sera immédiatement traduite en français par un des traducteurs attachés au secrétariat.

Il déposera d'un seul trait et sans qu'il lui soit permis de lire aucun projet écrit. Toutefois, il pourra être autorisé par le président à s'aider de notes ou documents, si la nature des faits rapportés en nécessite l'emploi.

21

Le secrétaire général dressera séance tenante un procès-verbal de la déposition du témoin ; il lui en

donnera lecture et le président demandera au témoin s'il y persiste.

Lors de la lecture de sa déposition, le témoin pourra faire tels changements et additions que bon lui semblera ; ils seront écrits à la suite, ou, s'il y a lieu, en marge de sa déposition ; il lui en sera donné lecture et mention en sera faite.

22

Lecture faite au témoin du procès-verbal de sa déposition, le témoin sera requis de signer.

S'il déclare refuser ou ne pouvoir signer, il en sera fait mention.

Le tout sera contresigné par le président et le secrétaire général.

23

Le procès-verbal d'interrogatoire sera inséré dans le procès-verbal de la séance. Si la déposition a été faite dans une autre langue que la langue française, il y sera joint une traduction.

24

Après l'audition des témoins, les membres de la Commission pourront solliciter de l'une ou l'autre des parties telles explications ou informations supplémentaires qu'ils jugeront utiles.

Le président demandera ensuite aux agents s'ils n'ont aucun autre fait à articuler, ou aucun autre document ou

témoin à présenter et prononcera, en vertu d'une décision de la Commission, la clôture de l'instruction.

SECTION III. — *Des conclusions et du rapport.*

25

Après la clôture de l'instruction, et dans un délai à fixer par la Commission, chaque partie devra présenter un état des conclusions qu'elle entend soumettre à l'appréciation des commissaires enquêteurs.

26

Lorsque les parties auront respectivement présenté l'état de leurs conclusions, la Commission s'ajournera pour délibérer et rédiger son rapport avec le concours du secrétaire général.

27

La délibération se fera sur la base d'un questionnaire élaboré par la Commission et comprenant toutes les questions sur lesquelles l'accord n'a pu se faire dans les deux états de conclusions, russe et anglais, présentés à la Commission.

28

Les questions sur lesquelles l'unanimité n'a pu être obtenue au sein de la Commission, seront soumises au vote et résolues à la majorité des voix des cinq commis-

saires. Le Président posera les questions, une à une, et demandera les réponses aux membres de la Commission en commençant par le plus jeune en grade.

29

Au jour fixé et en séance publique, le Président donnera lecture du rapport de la Commission et déclarera que les travaux en sont terminés.

30

Un exemplaire du rapport, signé du Président et des membres de la Commission ainsi que du Secrétaire général, sera remis à l'agent de chacune des parties.

PROJET ANGLAIS

4

La langue française sera employée par la Commission. Toutefois, les plaidoiries des avocats et les dépositions des témoins pourront être faites soit en anglais, soit en français. Les témoignages et les documents communiqués à la Commission pourront être en français, en anglais ou en russe.

2

Chacune des Hautes Parties contractantes fournira à la Commission, à la date que la Commission aura fixée, les témoignages qu'elle désirera lui communiquer. Ces témoignages seront présentés sous forme de dépositions ou de déclarations faites en écrit, et accompagnées, le cas échéant, des documents nécessaires. Les Hautes Parties contractantes y ajouteront un exposé concis de leurs réclamations. Après la remise de ces exposés, chacune des Hautes Parties contractantes pourra soumettre à la Commission un deuxième exposé en manière de réplique.

3

Chaque Partie pourra citer d'autres témoignages, soit verbaux, soit écrits, si la Commission le permet.

4

Chacune des Hautes Parties contractantes sera tenue de remettre, simultanément, à l'agent de l'autre, copie de tout exposé ou déposition écrite qu'elle soumettra à la Commission. Dans le cas où les dépositions ou déclarations soumises sont en écrit, la Commission aura la faculté d'exiger la comparution du témoin afin de lui faire subir un contre-interrogatoire. Ledit témoin pourra alors être examiné de nouveau par un avocat de la Partie qui a invoqué son témoignage. Toutefois, si la partie

intéressée se voit dans l'impossibilité de produire le témoin, ce fait n'entraînera pas nécessairement l'exclusion de sa déposition par la Commission.

5

Tout témoin comparaissant devant la Commission pourra être soumis à un contre-interrogatoire et à un nouvel examen.

6

Sitôt les témoignages recueillis, les débats commenceront par les plaidoiries de deux avocats, parlant au nom de la Grande-Bretagne ; ils seront continués par deux avocats au nom de la Russie, et terminés par un avocat de la Grande-Bretagne.

7

A moins de dispositions contraires, les séances de la Commission seront publiques pour l'audition des témoins et les plaidoiries des avocats. Des billets d'entrée seront distribués par les soins du secrétaire, qui aura en ceci pleine liberté d'action.

8

Toute requête visant une question de procédure ne pourra être faite à la Commission par une des Parties qu'après avoir été couchée par écrit et copie donnée au secrétaire et à l'agent de la Partie adverse.

9

A moins de dispositions contraires, la Commission siégera de à heures du matin et de à heures du soir.

Vu :

Le Doyen,

CH. LYON-CAEN.

Vu :

Le Président de la thèse,

ANDRÉ WEISS.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.

L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- SAINT-GEORGES ARMSTRONG. — Principes généraux de droit international public, Paris, 1890.
- ARREMANT (ALBERT). — Procédure dans les arbitrages internationaux.
- BÉRARD (VICTOR). — Questions extérieures. L'incident anglo-russe (*Revue de Paris*, 15 novembre 1904).
- BRY. — Précis élémentaire de droit international public, Paris, 1890, 3^e éd., 1892.
- CALVO. — Le droit international théorique et pratique, précédé d'un exposé historique des progrès de la science du droit des gens, Paris, 1870, 2 vol. in 8, 4^e éd., 1887-88-96, 6 vol. in-8.
- DESJARDIES (ARTHUR). — Les Commissions internationales d'enquête (*Revue des deux Mondes*, 1^{er} septembre 1899).
- DESPAGNET. — Cours de droit international public, Paris, 1894, 3^e éd., 1905.
- FIGLIORE (PASQ.). — Nouveau droit international public traduit de l'italien par Ch. Antoine, 1905, 2^e éd., Paris, 3 vol., in-8.
- FUNCK-BRENTANO ET SOREL. — Précis du droit des gens, Paris, 1877, 1 vol., in-8, 3^e éd., 1900.
- GODEFROY (CHARLES). — Guerre et arbitrage, Paris 1905, in-8.
— Les traités généraux d'arbitrage conclus par la France (Paris).
- LAPRADELLE ET POLITIS. — Recueil des arbitrages internationaux, préface de Renault, Paris, 1905, in-8.

- A. GEOUFFRE DE LAPRADELLE. — La conférence de La Haye, La Haye, 18 mai-29 juillet 1899, suivie des opinions de Bonsa (Italie), Despagnet (France), Mérignac (France), de Olivaert (Espagne) et Stœrk (Allemagne), Paris, 1900. — Cf. aussi *Revue de droit international public*, 1899.
- LANGLADE. — Les traités d'arbitrage permanent, Toulouse, 1899.
- LORMIER. — Principes de droit international.
- MARTENS (F. de). — La conférence de la paix à La Haye. Traduction par le comte de Sancé, Paris, 1900.
- MARTENS (F. de). — Traité de droit international (trad. Léo.), Paris, 1883-87, 3 vol., in-8.
- MANDELSTAM (ANDRÉ). — La Commission internationale d'enquête sur l'incident de la mer du Nord, Paris, 1905. Cf. aussi : *Revue de droit international public*, juillet-août 1905.
- MÉRIGNHAC. — Traité théorique et pratique de l'arbitrage international, Paris, 1895.
- MÉRIGNHAC. — Traité de droit public international, Paris, 1905-1907.
- MÉRIGNHAC. — La conférence internationale de la paix, Paris, 1900.
- NYS (ERNEST). — Le droit international, les principes, les théories, les faits, Paris, 1904.
- PILLET. — Le droit de la guerre, Paris, 1892.
- PRADIER-FODÉRÉ. — Traité de droit international public, Paris, 1885-97.
- RENAULT. — Introduction à l'étude du droit international, Paris, 1879.
- VATTEL. — Le droit des gens ou principes de la loi naturelle, Amsterdam, 1775, 2 tom., in-4.
- WHEATON. — Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours, Leipzig, 1865, 2 vol. in-8.
- Les deux conférences de la paix, 1899-1907. Recueil des textes, préface de M. L. Renault, 1908.

- Conférence internationale de la paix, La Haye, 18 mai-29 juillet 1899. Ministère des Affaires étrangères. Documents officiels, La Haye, 1899.
- Deuxième conférence de la paix. Première commission. Rapport du baron Guilleme, La Haye, 1907.
- Courrier de la conférence de la paix, rédigé par William T. Stead. La Haye, 1899.
- Archives diplomatiques (1899-1905-1907).
- Questions diplomatiques et coloniales (1905).
- Revue des Deux-Mondes (1899-1904-5-1907).
- Revue générale de droit international public (id.).
- Revue politique et parlementaire (id.).
- Revue de la paix (id.).
- La Paix par le Droit (id.).
- Consulter enfin les journaux quotidiens sur les comptes-rendus des deux conférences de La Haye (1899, 1907) et à propos de l'incident de Hull (1904-05).



TABLE DES MATIÈRES

Avant propos.	I
Introduction	1

PREMIÈRE PARTIE

Origine des Commissions internationales d'enquête

Des Commissions mixtes.	11
---------------------------------	----

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE I

Destruction des Commissions internationales d'en- quête et de l'arbitrage	33
--	----

CHAPITRE II

Les Réserves à propos des Commissions d'enquête . .	41
---	----

CHAPITRE III

La procédure devant la Commission d'enquête. . .	55
--	----

TROISIÈME PARTIE

L'affaire de Hull et la Commission de Paris	61
--	-----------

CHAPITRE I

Les faits	63
---------------------	----

CHAPITRE II

La procédure.	74
-----------------------	----

CHAPITRE III

Le rapport des Commissaires	82
---------------------------------------	----

CHAPITRE IV

Le caractère hybride de la Commission de Paris . . .	86
--	----

QUATRIÈME PARTIE

L'Evolution des Commissions d'enquête

CHAPITRE I

Les modifications apportées par la Conférence de 1907.	91
--	----

CHAPITRE II

Des Commissions d'enquête telles qu'il fant les sou-	
haïter	98
Conclusion	101

APPENDICE

Incident de Hull. - Règlement et projets de règlement .	107
Bibliographie.	129
Table des matières	133

